

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 145° — Numero 15



GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 14 aprile 2004

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENALA 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. 112. Sentenza 25 marzo - 6 aprile 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Legge regionale delle Marche - Impugnazione governativa in via principale - Termini normativi individuati nel ricorso - Successivo abbandono da parte del ricorrente di alcune delle originarie censure - Oggetto del giudizio di costituzionalità - Limitazione.

- Legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 10, artt. 2, comma 1, lettera *a*) e comma 2, 4, 6, comma 1, 10, comma 2.

Regione Marche - Risparmio energetico - Misure urgenti - Potere sostitutivo regionale nei confronti di enti locali - Nomina di un commissario *ad acta*, da parte del difensore civico regionale, per provvedere in via sostitutiva in luogo del Comune inadempiente - Incidenza in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita ai Comuni - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 10, art. 10.
- Costituzione, artt. 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), e 120

Pag. 13

N. 113. Sentenza 25 marzo - 6 aprile 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Privilegio - Privilegio generale sui mobili - Credito del lavoratore subordinato per danni da demansionamento subiti a causa dell'illegittimo comportamento del datore di lavoro - Mancata inclusione tra i crediti aventi natura privilegiata - Irragionevole differenza rispetto ai crediti muniti del privilegio per disposizione di legge o a seguito di interventi della Corte costituzionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice civile, art. 2751-bis, numero 1.
- Costituzione, art. 3

» 17

N. 114. Sentenza 5 - 8 aprile 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Onere, per il ricorrente, di versare presso la cancelleria, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta - Prospettata discriminazione dei soggetti meno abbienti con violazione del diritto alla tutela giurisdizionale - Intervenuto versamento della somma da parte del ricorrente - Difetto di rilevanza - Inammissibilità della questione.

- D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 204-bis, comma 3, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, aggiunto dalla legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Onere, per il ricorrente, di versare presso la cancelleria, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta - Lesione del diritto alla tutela giurisdizionale e irragionevole disciplina - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori censure.

- D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 204-bis, comma 3, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, aggiunto dalla legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3 e 24

» 21

N. 115. Ordinanza 5 - 8 aprile 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Querela - Recapito a mezzo di incaricato o spedizione postale - Necessità della sottoscrizione autentica del querelante - Preclusione di ogni accertamento, da parte del giudice, circa l'effettiva sussistenza della volontà di sporgere querela - Lamentata disparità di trattamento, rispetto alla querela validamente proposta, con lesione del diritto di agire in giudizio del querelante - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., art. 337.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 24 Pag. 28

N. 116. Ordinanza 5 - 8 aprile 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorsi regionali - Impugnazione di un provvedimento legislativo in materia di urbanistica e repressione di abusi edilizi - Istanze di sospensione in via cautelare dell'esecuzione dell'atto impugnato - Rinuncia alla immediata pronuncia sulle istanze cautelari - Rinvio della trattazione.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, nel testo originario e in quello modificato dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35 come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131. » 31

N. 117. Ordinanza 5 - 8 aprile 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso governativo - Impugnazione di legge della Regione Toscana in materia di edilizia - Istanza di sospensione cautelare dell'esecuzione dell'atto impugnato - Rinuncia del ricorrente alla immediata pronuncia - Rinvio della trattazione.

- Legge della Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55.
- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 9, comma 4 (sostitutivo dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87). » 34

N. 118. Ordinanza 5 - 8 aprile 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso governativo - Impugnazione di legge della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di edilizia - Istanza di sospensione cautelare dell'esecuzione dell'atto impugnato - Rinuncia alla immediata pronuncia - Rinvio della trattazione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22, artt. 1 e 2.
- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 9, comma 4 (sostitutivo dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87). » 36

N. 119. Ordinanza 5 - 8 aprile 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso governativo - Impugnazione di legge della Regione Marche in materia di edilizia - Istanza di sospensione cautelare dell'esecuzione dell'atto impugnato - Rinuncia alla immediata decisione - Rinvio della trattazione.

- Legge della Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29, art. 4, comma 6.
- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 9, comma 4 (che sostituisce l'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87). » 38

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 31. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2004 (della regione Marche).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme delle legge finanziaria 2004 - Possibilità del ricorso all'indebitamento solo per finanziare le spese di investimento (con precisa indicazione delle tipologie delle operazioni che costituiscono rispettivamente indebitamento ed investimento, i procedimenti di controllo e l'attribuzione al Ministro dell'economia e delle finanze di disporre modifiche alle tipologie) - Ricorso della Regione Marche - Previsione di norme di dettaglio non riconducibili ai principi di coordinamento di finanza pubblica - Denunciata lesione delle attribuzioni della Regione in materia di autonomia finanziaria - Denunciata indebita compressione delle competenze regionali lese dalla puntuale elencazione degli «investimenti» ed «indebitamenti» ammessi - Previsione dell'attribuzione delle modifiche alle tipologie di indebitamento al Ministro dell'economia - Atto normativo di natura regolamentare - Invasione della sfera di competenze regionale con mancata previsione di qualsiasi forma di partecipazione delle stesse - Lesione dell'autonomia finanziaria della Regione - Incidenza sui rapporti tra fonti statali e fonti regionali, con violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi 16, 17, 18, 19 e 20.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 119.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2004 - Assunzioni di personale, dotazioni organiche delle amministrazioni regionali, degli enti regionali e delle aziende del Servizio sanitario - Rideterminazione degli organici entro limiti e secondo criteri prestabiliti, blocco temporaneo delle assunzioni a tempo indeterminato nell'anno 2004 e previsione di criteri e limiti per l'assunzione di personale a tempo determinato - Ricorso della Regione Marche - Denunciata esorbitanza dalle competenze statali esclusive - Invasione di competenze legislative (residuali o concorrenti) delle Regioni - Denunciata invasione della competenza legislativa residuale spettante alle Regioni in materia ordinamento degli uffici e del personale regionale - Incidenza sui rapporti tra fonti statali e fonti regionali, con violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi 53, 60 e 65.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2004 - Assunzioni di personale, dotazioni organiche delle amministrazioni regionali, degli enti regionali e delle aziende del Servizio sanitario - Rideterminazione degli organici entro limiti e secondo criteri prestabiliti, blocco temporaneo delle assunzioni a tempo indeterminato nell'anno 2004 e previsione di criteri e limiti per l'assunzione di personale a tempo determinato - Ricorso della Regione Marche - Denunciata esorbitanza dalle competenze statali esclusive - Invasione di competenze legislative (residuali o concorrenti) delle Regioni - Carattere dettagliato e inderogabile delle previsioni statali - Violazione della sfera di autonomia finanziaria delle Regioni.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi 53, 60 e 65.
- Costituzione art. 117, commi terzo e quarto, 119.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2004 - Assunzioni di personale a tempo indeterminato nelle amministrazioni regionali, negli enti regionali e nelle aziende del Servizio sanitario - Fissazione di criteri e limiti per l'anno 2004 - Attribuzione del relativo potere al Presidente del Consiglio dei ministri, previo accordo interistituzionale tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata - Ricorso della Regione Marche - Denunciata invasione della potestà regolamentare spettante alle Regioni in materie non riservate alla legislazione statale esclusiva - Ingustificata allocazione di funzioni amministrative presso organi statali, in contrasto con le regole costituzionali sulla distribuzione delle competenze amministrative nell'ordinamento - Esorbitanza dall'ambito del coordinamento della finanza pubblica - Invasione di competenza legislativa residuale delle Regioni - Denunciata esorbitanza dalle competenze statali esclusive - Invasione di competenze legislative (residuali o concorrenti) delle Regioni - Denunciata invasione della competenza legislativa residuale spettante alle Regioni in materia ordinamento degli uffici e del personale regionale - Violazione del riparto delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, comma 60.
- Costituzione artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, 118.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2004 - Assunzioni di personale a tempo indeterminato nelle amministrazioni regionali, negli enti regionali e nelle aziende del Servizio sanitario - Fissazione di criteri e limiti per l'anno 2004 - Attribuzione del relativo potere al Presidente del Consiglio dei ministri, previo accordo interistituzionale tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata - Ricorso della Regione Marche - Intervento legislativo di dettaglio in materia relativa all'organizzazione amministrativa della Regione e degli subregionali - Esorbitanza dall'ambito del coordinamento della finanza pubblica - Violazione della sfera di autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi 53, 60 e 65.
- Costituzione artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, 119.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Norme della legge finanziaria 2004 - Modifica alla normativa recata dal decreto legge n. 269/2003 e dalla legge di conversione n. 326/2003 - Intervento legislativo di dettaglio per l'individuazione dei casi di esclusione dalla sanatoria - Ricorso della Regione Marche - Violazione della competenza legislativa concorrente relativa al governo del territorio nell'ambito del quale è ricompresa l'edilizia.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 125.
- Costituzione art. 117, commi terzo e quarto

Pag. 41

N. 250. Ordinanza del giudice di pace di Marsiconuovo del 13 gennaio 2004.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Richieste del pubblico ministero a seguito della comunicazione del ricorso - Lesione dell'effettivo esercizio dell'azione penale spettante al pubblico ministero.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 25.
- Costituzione, art. 112

» 52

N. 251. Ordinanza del Tribunale di Prato del 10 ottobre 2003.

Straniero - Ricongiungimento familiare dei genitori a carico - Condizioni - Assenza di altri figli nel paese di origine o di provenienza - Violazione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza - Contrasto con il principio di tutela della famiglia - Violazione delle norme della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 29, comma 1, lett. c), come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 29

» 54

N. 252. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Napoli dell'11 dicembre 2003.

Ordinamento penitenziario - Corrispondenza del detenuto - Possibilità della sottoposizione, con provvedimento motivato del magistrato di sorveglianza, a visto di controllo dell'amministrazione penitenziaria - Omessa specificazione dei presupposti per l'adozione del provvedimento del giudice - Mancata previsione di una tutela giurisdizionale nei confronti dell'atto dell'amministrazione penitenziaria - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di difesa - Contrasto con le garanzie poste a tutela del principio della segretezza e della libertà delle comunicazioni.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 18, comma 7, come sostituito dall'art. 2 della legge 12 gennaio 1977, n. 1.
- Costituzione, artt. 3, 15 e 24

Pag. 57

N. 253. Ordinanza del Tribunale di Latina del 17 dicembre 2003.

Trasporto - Autotrasporto di cose per conto di terzi - Forma del contratto - Omessa annotazione, nella copia da consegnare al committente, dei dati riguardanti l'iscrizione all'albo e l'autorizzazione all'autotrasporto di cose - Nullità nel (solo) caso di contratto redatto in forma scritta - Ingustificata disparità di trattamento rispetto ai contratti conclusi oralmente - Irragionevolezza.

- Legge 6 giugno 1974, n. 298, art. 26, ultimo comma (come introdotto dall'art. 1, d.l. 29 marzo 1993, n. 82, convertito in legge 27 maggio 1993, n. 162), in combinato disposto con l'art. 3, d.l. 3 luglio 2001, n. 256, convertito in legge 20 agosto 2001, n. 334.
- Costituzione, art. 3

» 59

N. 254. Ordinanza del Tribunale di Monza del 13 novembre 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 - Attribuzione alla polizia giudiziaria in materia di libertà personale di un potere autonomo e superiore rispetto a quello riconosciuto alla autorità giudiziaria - Irragionevole disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoghe o più gravi.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, lett. a) e b) [recte: art. 14, comma 5-quinquies], aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3 e 13, comma terzo.

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 - Eccessiva afflittività della sanzione (arresto da sei mesi ad un anno) - Indeterminatezza della locuzione «senza giustificato motivo» - Violazione dei principi di ragionevolezza, di tassatività della fattispecie penale e della funzione rieducativa della pena - Lesione del diritto inviolabile dello straniero alla libertà personale - Compressione del diritto di difesa.

- Legge 30 luglio 2002, n. 189, art. 14, comma 5-ter [recte: d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189].
- Costituzione, artt. 3, 13, 24, 25 e 27.

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Obbligo per il giudice di rilasciare all'atto di convalida dell'arresto il nulla osta all'espulsione - Violazione del principio di ragionevolezza Contrasto con le norme costituzionali poste a tutela della condizione giuridica dello straniero - Contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3-bis, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 10, 24 e 111

» 64

N. 255. Ordinanza del Tribunale di Vicenza del 26 novembre 2003.

Straniero e apolide - Straniero - Espulsione amministrativa - Automaticità del provvedimento in conseguenza della mancata richiesta del permesso di soggiorno entro il termine di otto giorni lavorativi dall'ingresso in Italia, pur in ipotesi di legittimo ingresso in Italia e di sussistenza delle condizioni per il rilascio del titolo di soggiorno - Violazione di diritto fondamentale della persona - Ingjustifyificata diversa disciplina rispetto a situazioni simili quali la ritardata presentazione della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 5, comma 2, e 13, comma 2.
- Costituzione, artt. 2 e 3

Pag. 71

N. 256. Ordinanza del Tribunale di Saluzzo del 10 novembre 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 - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoghe o più gravi - Carenza del requisito della necessità ed urgenza per l'adozione da parte della polizia giudiziaria di provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla libertà personale.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies, aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3 e 13, comma terzo

» 73

NN. 257 e 258. Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — del Tribunale di Trento del 18 novembre 2003.

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'analogo reato di rientro, senza autorizzazione, nel territorio dello Stato a seguito di espulsione amministrativa, per il quale è previsto l'arresto facoltativo in flagranza - Lesione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, commi 5-ter e 5-quinquies, aggiunto dall'art. 13 della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3 e 13

» 75

NN. 259 e 260. Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — del T.A.R. per la Puglia, sez. staccata di Lecce, del 21 gennaio 2004.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Irragionevolezza, non proporzionalità ed inadeguatezza rispetto alle finalità - Incidenza sul principio dell'effetto deterrente della minaccia della sanzione penale, nonché sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di riserva allo Stato della materia penale.

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, convertito, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 3, 27, comma terzo, 97, primo comma, 117, commi secondo e terzo, 118, primo comma, e 120, comma secondo

» 79

N. 261. Ordinanza del T.A.R. per la Puglia, sez. staccata di Lecce, del 19 gennaio 2004.

Sanità pubblica - Regione Puglia - Prestazioni sanitarie erogate da strutture pubbliche e private convenzionate - Volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato fissato in misura corrispondente a quelli erogati nel 1998 e il relativo limite di spesa a carico del servizio sanitario regionale - Previsione della remunerazione di detti volumi di prestazioni con le regressioni tariffarie fissate dalla Giunta regionale - Irragionevolezza - Incidenza sul buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia (libertà di scelta dell'utente, efficace competizione tra le strutture accreditate ed equiordinazione delle tasse, economicità della scelta in conseguenza di valutazioni comparative tra qualità e costi).

- Legge Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4, art. 30, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117

Pag. 87

N. 262. Ordinanza del T.A.R. per la Puglia, sez. staccata di Lecce, del 29 gennaio 2004.

Sanità pubblica - Regione Puglia - Prestazioni sanitarie erogate da strutture pubbliche e private convenzionate - Volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato fissato in misura corrispondente a quelli erogati nel 1998 e il relativo limite di spesa a carico del servizio sanitario regionale - Previsione della remunerazione di detti volumi di prestazioni con le regressioni tariffarie fissate dalla Giunta regionale - Irragionevolezza - Incidenza sul buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia (libertà di scelta dell'utente, efficace competizione tra le strutture accreditate ed equiordinazione delle tasse, economicità della scelta in conseguenza di valutazioni comparative tra qualità e costi).

- Legge Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4, art. 30, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117

» 106

N. 263. Ordinanza della Corte dei conti, sez. giur. per la Regione Puglia, dell'8 gennaio 2004.

Previdenza e assistenza sociale - Dipendenti del Ministero della pubblica istruzione collocati a riposo tra il 1^o giugno 1977 ed il 1^o aprile 1979 - Riliquidazione del trattamento di quiescenza in ragione del 50 per cento a decorrere dal 1^o gennaio 1986 ed interamente dal 1^o gennaio 1987, anziché interamente dal 1^o febbraio 1981 - Irragionevolezza.

- Legge 17 aprile 1985, n. 141, art. 7, comma 2.
- Costituzione, art. 3, primo comma

» 125

N. 264. Ordinanza del giudice di pace di Genova del 31 dicembre 2003.

Circolazione stradale - Norme di comportamento - Obbligo di indossare la cintura di sicurezza - Regime sanzionatorio - Mancata differenziazione rispetto al sistema sanzionatorio previsto per infrazioni diverse (nelle quali il comportamento del conducente pone a rischio gli altri diritti fondamentali, e non solo l'interesse pecuniario della collettività).

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), artt. 172 e 126-bis, quest'ultimo aggiunto dal d.lgs. 15 gennaio 2000 [recte: 2002], n. 9, e modificato dal d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1^o agosto 2003, n. 214).
- Costituzione, art. 3

» 128

N. 265. Ordinanza del Tribunale di Prato del 18 novembre 2003.

Straniero e apolide - Straniero in posizione irregolare - Espulsione amministrativa - Denuncia per uno dei reati indicati dagli artt. 380 e 381 c.p.p. - Preclusione dell'applicabilità della normativa sulla regolarizzazione dei rapporti di lavoro - Subordinazione della preclusione ad una pronuncia di condanna definitiva - Mancata previsione - Violazione dei principi di uguaglianza e di presunzione di innocenza.

- D.L. 9 settembre 2002, n. 195, art. 1, comma 8, lett. c), conv. in legge 9 ottobre 2002, n. 222.
- Costituzione, artt. 3 e 27

In subordine:

Straniero e apolide - Straniero in posizione irregolare - Espulsione amministrativa - Denuncia per uno dei reati indicati negli artt. 380 e 381 c.p.p. - Preclusione dell'applicabilità della normativa sulla regolarizzazione dei rapporti di lavoro - Imposizione alla pubblica amministrazione di verificare per quali ipotesi di reato sia avvenuta l'iscrizione nel registro notizie di reato - Possibilità per la pubblica amministrazione, quanto meno in ipotesi di persone perseguite per reati per i quali l'arresto è facoltativo, di valutare l'opportunità del diniego alla regolarizzazione e quindi alla prosecuzione del soggiorno e del rapporto di lavoro, in relazione alla gravità del fatto denunciato e alla pericolosità sociale del soggetto - Violazione dei principi di uguaglianza e di garanzia di innocenza.

- D.L. 9 settembre 2002, n. 195, art. 1, comma 8, lett. c), conv. in legge 9 ottobre 2002, n. 222.
- Costituzione, artt. 3 e 27

Pag. 131

N. 266. Ordinanza del giudice di pace di Isernia del 20 novembre 2003.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso amministrativo al Prefetto contro il verbale di accertamento - Previsto raddoppio della sanzione minima edittale in caso di rigetto - Violazione del principio di imparzialità della pubblica amministrazione - Compressione del diritto di difesa - Irragionevolezza della scelta legislativa.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204, comma 1.
- Costituzione, artt. 24 e 97, primo comma

» 133

N. 267. Ordinanza del giudice civile di Mestre del 5 dicembre 2003.

Circolazione stradale - Patente di guida - Patente a punti - Decurtazione del punteggio a titolo di sanzione accessoria per violazioni stradali - Inapplicabilità in assenza della normativa di attuazione dei corsi di recupero dei punti - Mancata previsione - Ingenericata disparità di trattamento in danno dei soggetti sanzionati nel periodo dal 1° luglio al 6 agosto 2003 - Violazione del principio di uguaglianza.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-bis, «come vigente al 3 luglio 2003».
- Costituzione, art. 3

» 137

N. 268. Ordinanza del giudice di pace di Cagliari del 9 gennaio 2004.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Disparità di trattamento in danno dei soggetti in precarie condizioni economiche - Impedimento di fatto alla tutela giurisdizionale dei diritti.

- Legge 1° agosto 2003, n. 214, art. 204-bis [*recte*: codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1° agosto 2003, n. 214].
- Costituzione, artt. 3 e 24

Pag. 139

N. 269. Ordinanza del giudice di pace di Aulla del 2 febbraio 2004.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Violazione del principio di uguaglianza - Discriminazione fra soggetti abbienti e non abbienti - Lesione del diritto di azione e di difesa - Richiamo alla sentenza n. 8/1993 della Corte costituzionale.

- Legge 1° agosto 2003, n. 214, art. 204-bis, comma 3 [*recte*: codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, comma 3, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1° agosto 2003, n. 214].
- Costituzione, artt. 3 e 24

» 140

N. 270. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale l'11 marzo 2004) del giudice di pace di Chieti del 26 marzo 2003.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Chiusura delle indagini preliminari - Mancata comunicazione all'imputato - Lesione del diritto di difesa.

- D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 15.
- Costituzione, artt. 3 e 111

» 141

N. 271. Ordinanza del Tribunale di Trani del 28 gennaio 2004.

Notaio - Violazioni obblighi professionali - Sanzioni disciplinari - Ammenda - Misura - Mancato adeguamento - Lamentata irrisorietà degli importi - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento rispetto ad altre categorie professionali.

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89, art. 137; d.l. 9 aprile 1948, n. 528, art. 24, comma 1.
- Costituzione, art. 3

» 142

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 112

Sentenza 25 marzo - 6 aprile 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Legge regionale delle Marche - Impugnazione governativa in via principale - Termini normativi individuati nel ricorso - Successivo abbandono da parte del ricorrente di alcune delle originarie censure - Oggetto del giudizio di costituzionalità - Limitazione.

- Legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 10, artt. 2, comma 1, lettera *a*) e comma 2, 4, 6, comma 1, 10, comma 2.

Regione Marche - Risparmio energetico - Misure urgenti - Potere sostitutivo regionale nei confronti di enti locali - Nomina di un commissario *ad acta*, da parte del difensore civico regionale, per provvedere in via sostitutiva in luogo del Comune inadempiente - Incidenza in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita ai Comuni - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 10, art. 10.
- Costituzione, artt. 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), e comma 2, dell'art. 4, dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 10 nonché dell'allegato *B*, punti 7 ed 8, della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 10 (Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 30 settembre 2002, depositato in cancelleria l'8 ottobre 2002 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 novembre 2003 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

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

Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 settembre 2002, depositato il successivo 8 ottobre, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), e comma 2, dell'art. 4, dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 10, comma 2, nonché dell'allegato *B*, punti 7 ed 8, della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 10 (Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso), pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Marche del 1º agosto 2002, n. 87.

2. — Il ricorrente censura un primo gruppo di disposizioni della citata legge regionale n. 10 del 2002 e, precisamente, l'art. 2, comma 1, lettera *a*), e comma 2, e l'art. 4 (il quale rinvia all'allegato *B* - punti 7 ed 8), deducendo che esse, nella parte in cui attribuiscono alla Regione la competenza ad adottare il «regolamento di riduzione e prevenzione dell'inquinamento luminoso» che dovrebbe definire i requisiti tecnici per la progettazione, l'installazione e la gestione degli impianti di illuminazione esterna, pubblici e privati, realizzerebbero una restrizione della circolazione delle merci nel mercato unico europeo in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, e sarebbero lesive della competenza legislativa statale in tema di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione) e in tema di determinazione dei principi fondamentali in materia di energia elettrica (art. 117, terzo comma, della Costituzione). Inoltre l'art. 6, comma 1, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *I*), della Costituzione, violando la competenza del legislatore statale in tema di «ordinamento civile» nella parte in cui impone all'autonomia negoziale dei privati l'adozione di capitolati conformi alle prescrizioni della legge stessa.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 10 della predetta legge regionale n. 10 del 2002, sostenendo che tale disposizione, nella parte in cui — al comma 2 — stabilisce che, «decorso inutilmente il termine di cui al comma 1» (e cioè il termine per provvedere assegnato dal difensore civico regionale nel caso in cui «i Comuni ritardino o omettano di compiere gli atti obbligatori previsti dalla presente legge»), «il difensore civico, sentito il Comune inadempiente, nomina un commissario *ad acta* che provvede in via sostitutiva», si porrebbe in contrasto con gli artt. 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), e 120, secondo comma, della Costituzione.

Quest'ultimo attribuisce al Governo il potere di «sostituirsi a organi (...) delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni» nei casi espressamente previsti, riservando, nel secondo periodo, alla «legge» la fissazione delle procedure, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Secondo il ricorrente, la «continuità dei due periodi dell'unitario» secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, l'art. 114, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», unitamente all'esigenza di una disciplina «unica o quanto meno fortemente coordinata delle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi sin dal momento della individuazione dell'organo deliberante l'intervento sostitutivo», indurrebbero a ritenere che la «legge» indicata nell'art. 120 della Costituzione sia la legge statale.

Pertanto, la disposizione censurata recata dall'art. 10 violerebbe i succitati parametri, attribuendo al difensore civico regionale il potere di nominare un commissario *ad acta*, senza neppure chiarire se quest'ultimo debba o meno osservare le direttive impartite dal difensore civico.

Il ricorrente osserva, infine, che indubbiamente sussiste l'esigenza di adeguare gli artt. 136, 141 e 247 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), alla soppressione degli organi regionali di controllo, ma ad essa deve provvedere il legislatore statale, stabilendo modalità uniformi sull'intero territorio nazionale, e conclude deducendo, «in via logicamente subordinata», «che lo statuto della Regione non pare consenta l'attribuzione al difensore civico regionale di funzioni di tanto spessore».

3. — La Regione Marche, in persona del Presidente della Giunta regionale, si è costituita nel giudizio chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

In particolare, in relazione alle censure concernenti l'art. 10, la resistente deduce che l'art. 120, secondo comma, Cost., riguarderebbe esclusivamente l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato e non escluderebbe il potere delle regioni di disciplinare forme e modalità dell'esercizio di poteri sostitutivi di queste ultime nei confronti degli enti locali.

4. — Nell'imminenza dell'udienza pubblica l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memorie nelle quali dichiara di limitare «la materia del contendere al citato art. 10», in relazione al quale insiste per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nel ricorso introduttivo, «con abbandono delle rimanenti censure».

5. — Anche la Regione Marche ha depositato memorie nelle quali insiste per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione. Con riferimento alle censure sollevate nei confronti dell'art. 10 — al cui vaglio è stato circoscritto il ricorso dello Stato «per espressa rinuncia alle altre censure» — la resistente deduce l'infondatezza del ricorso, dal momento che «la disciplina dettata dall'art. 120, comma secondo, della Costituzione» — che si assume violata — «si riferisce (...) esclusivamente all'ipotesi dell'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato (e segnatamente del Governo), senza perciò escludere la facoltà di introdurre e disciplinare proprie forme ed ipotesi di poteri sostitutivi da parte delle Regioni nei confronti degli enti locali». La Regione Marche sostiene, peraltro, che la norma censurata, «nel definire un potere sostitutivo regionale in caso di inattività degli enti locali», non sarebbe lesiva del «rilievo costituzionale riconosciuto dal novellato art. 114 Cost. agli enti locali ed alla loro autonomia», ma, «al contrario», ne rafforzerebbe la portata, «prevedendo una procedura

di attivazione del Comune nell'ipotesi di inadempienza (cui viene assegnato un termine per provvedere e il diritto di essere «sentito» comunque, pur insistendo nell'inadempienza), in conformità (...) a quanto previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost.», che associa il principio di sussidiarietà al principio di leale collaborazione, ed in linea con quanto affermato di recente dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 313 del 2003). Né risulterebbe fondata — ad avviso della resistente — la censura relativa alla presunta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), «che assegna alla legislazione esclusiva dello Stato le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», dal momento che la normazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni fondamentali sarebbe lasciata «al potere regolamentare dei singoli enti locali (...) per le funzioni di spettanza legislativa statale, alla Regione e al potere regolamentare dell'ente locale per le funzioni rientranti nella competenza legislativa regionale» e considerato che la previsione di poteri sostitutivi da parte delle regioni nei confronti degli enti locali rientrerebbe tra le «forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regione e Stato», volte a garantire il «rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti». Quanto, infine, alla censura secondo cui lo statuto della Regione Marche non consentirebbe «l'attribuzione al difensore civico regionale di funzioni di tanto spessore», la resistente, oltre ad eccepire la genericità, ne deduce l'infondatezza, considerato che «l'attribuzione al difensore civico della competenza ad assegnare un termine ed a nominare il commissario *ad acta* costituisce mera applicazione e quasi letterale riproduzione del modello di potere sostitutivo indicato dall'art. 136 del d.lgs. n. 267 del 2000».

6. — All'udienza pubblica dell'11 novembre 2003 la Regione Marche e la difesa erariale hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe, concerne gli artt. 2, comma 1, lettera *a*), e comma 2; 4; 6, comma 1; 10, comma 2, nonché l'allegato *B*, punti 7 ed 8, della legge della Regione Marche 24 luglio 2002 n. 10 (Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso), in riferimento agli artt. 114, primo e secondo comma, 117, primo comma, secondo comma, lettere *p*, *s*) ed *l*), e terzo comma, e 120 della Costituzione.

Secondo il ricorrente, che nella memoria presentata nell'imminenza dell'udienza ha delimitato la materia del contendere al solo art. 10 «con abbandono delle rimanenti censure», il predetto articolo violerebbe in particolare gli artt. 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), e 120 della Costituzione nella parte in cui attribuisce al difensore civico il potere di nominare un commissario *ad acta*, senza neppure chiarire se quest'ultimo debba o meno osservare le direttive impartite dal difensore civico, così innovando alla disciplina statale vigente e sovrapponendo «una disposizione legislativa regionale ad una specifica norma statale». Ed invero, anche se sussiste l'esigenza di adeguare l'attuale regime legislativo alla soppressione degli organi di controllo, a ciò deve provvedere il legislatore statale stabilendo modalità uniformi sull'intero territorio nazionale.

2. — Preliminariamente va ricordato che l'Avvocatura generale dello Stato, dopo avere dichiarato, nella memoria del 20 ottobre 2003 presentata nell'imminenza dell'udienza, l'«abbandono delle rimanenti censure» — non risultanti neppure nella relazione ministeriale allegata alla delibera del Consiglio dei ministri di proposizione del ricorso, nella quale si censurava esclusivamente il predetto art. 10 — ha contestualmente circoscritto l'originaria materia del contendere al «citato art. 10» della legge censurata, senza alcuna indicazione di commi. Lo scrutinio di costituzionalità va quindi limitato a questa ultima disposizione, la quale prevede che il difensore civico regionale, dopo avere assegnato ai Comuni, che ritardino od omettano di compiere atti obbligatori previsti dalla stessa legge, un termine per provvedere, nomina, decorso inutilmente il predetto termine e sentito il Comune inadempiente, un commissario *ad acta*, che provvede in via sostitutiva.

3. — La questione è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte (*cfr.* in particolare sentenze n. 43 e n. 69 del 2004) ha già precisato, a proposito del potere sostitutivo regionale e dei suoi limiti, che nel sistema del Titolo V l'art. 120 della Costituzione, nel prevedere, in via straordinaria, l'intervento sostitutivo del Governo, non esaurisce tutte le possibili ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi e in particolare non preclude che la legge regionale, disciplinando materie di propria competenza, possa anche stabilire, in caso di inadempimento o inerzia dell'ente locale competente, poteri sostitutivi in capo ad organi regionali per il compimento di atti obbligatori per legge, nel rispetto, peraltro, di rigorosi limiti prefissati dal legislatore, a tutela dell'autonomia, costituzionalmente garantita, degli enti locali. La legge regionale deve dunque innanzi tutto prevedere e disciplinare l'esercizio dei poteri sostitutivi, definendone i presupposti sostanziali e procedurali (sentenza n. 338 del 1989); in secondo luogo stabilire che la sostituzione concerna

solo il compimento di attività «prive di discrezionalità nell’*an*», la cui obbligatorietà derivi da interessi di livello superiore, tutelabili appunto attraverso l’intervento sostitutivo (sentenza n. 177 del 1988); disporre inoltre che il potere sostitutivo sia esercitato, in ogni caso, da un organo di governo della Regione o almeno sulla base di una sua decisione (sentenze n. 460 del 1989, n. 342 del 1994 e n. 313 del 2003); prevedere infine congrue garanzie procedurali ispirate ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, così da consentire all’ente sostituito di interloquire e, se del caso, intervenire nel procedimento di sostituzione (sentenza n. 416 del 1995 e ordinanza n. 53 del 2003).

La norma censurata delinea una disciplina del potere sostitutivo regionale nel settore del risparmio energetico e del contenimento dell’inquinamento luminoso, la quale appare, in linea di massima, rispettosa, sotto il profilo procedimentale, dei predetti principi giurisprudenziali, mentre, sotto il profilo soggettivo, in riferimento alla titolarità del potere incentrata sul difensore civico regionale e su un commissario *ad acta* di sua nomina, non appare conforme ai criteri prospettati. Ed invero nella giurisprudenza di questa Corte è stato più volte affermato che i poteri sostitutivi in ambito regionale sono in ogni caso da ascrivere, per lo spostamento eccezionale di competenze che determinano e per l’incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi, ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi (sentenze n. 460 del 1989, n. 352 del 1992, n. 313 del 2003), dal momento che le scelte relative ai criteri ed ai modi degli interventi sostitutivi a salvaguardia di interessi di livello superiore a quelli delle autonomie locali presentano un grado di politicità tale che la loro valutazione complessiva ragionevolmente non può che spettare agli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, delle quali assumono la responsabilità.

In questa categoria non rientra certo la figura del difensore civico regionale, che, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è generalmente titolare di sole funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo, già di competenza, prima dell’abrogazione dell’art. 130 della Costituzione, dei previsti comitati regionali di controllo, ai quali, del resto, tale figura era già stata equiparata dall’art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 (ora art. 136 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), nonché da alcune leggi regionali successive. Anche il difensore civico della Regione Marche, istituito in base alla legge 14 ottobre 1981, n. 29, rientra in questo schema, poiché ha il compito precipuo di vigilare, a tutela di cittadini, enti e formazioni sociali, sull’imparzialità e sul buon andamento degli uffici dell’amministrazione regionale, degli enti pubblici regionali e delle amministrazioni pubbliche dipendenti dalla Regione, al fine di rilevarne eventuali «irregolarità o ritardi» e di «suggerire mezzi e rimedi» per la loro eliminazione.

Si tratta quindi essenzialmente di un organo — tra l’altro non previsto dallo statuto — preposto alla vigilanza sull’operato dell’amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative, al quale non può dunque essere legittimamente attribuita, proprio perché non è un organo di governo regionale, la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull’autonomia costituzionalmente garantita dei comuni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 10 della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 10 (Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell’inquinamento luminoso).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: CAPOTOSTI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 6 aprile 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

04C0451

N. 113

Sentenza 25 marzo - 6 aprile 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Privilegio - Privilegio generale sui mobili - Credito del lavoratore subordinato per danni da demansionamento subiti a causa dell'illegittimo comportamento del datore di lavoro - Mancata inclusione tra i crediti aventi natura privilegiata - Irragionevole differenza rispetto ai crediti muniti del privilegio per disposizione di legge o a seguito di interventi della Corte costituzionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua.*

- Codice civile, art. 2751-bis, numero 1.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2751-bis, numero 1, del codice civile, promosso con ordinanza del 24 gennaio 2003 dal Tribunale di Ferrara nel procedimento civile vertente tra Albano Gozzi e il fallimento Govoni Sim Bianca s.p.a., iscritta al n. 355 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, 1^a serie speciale, dell'anno 2003.

Udito nella camera di consiglio del 25 febbraio 2004 il giudice relatore Francesco Amirante.

Ritenuto in fatto

Nel corso del procedimento civile di opposizione al decreto di esecutività dello stato passivo del fallimento Govoni Sim Bianca s.p.a. instaurato da Albano Gozzi avverso la statuizione del suddetto decreto che aveva escluso la riconoscibilità del privilegio di cui all'art. 2751-bis, numero 1, del codice civile in favore del proprio credito per danni da demansionamento riconosciuti con sentenza nei confronti del datore di lavoro poi fallito, il Tribunale di Ferrara, con ordinanza del 24 gennaio 2003, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del citato art. 2751-bis, numero 1, cod. civ., «nella parte in cui non munisce di privilegio generale sui mobili il credito del lavoratore subordinato per danni da demansionamento subiti a causa dell'illegittimo comportamento del datore di lavoro».

Per quel che riguarda la rilevanza della questione il giudice remittente osserva che l'unico punto controverso del procedimento sottoposto al suo esame riguarda proprio la graduazione del credito del ricorrente che il giudice delegato ha ritenuto di rango chirografario.

Quanto al merito della questione, il Tribunale di Ferrara si sofferma, in primo luogo, sull'analisi delle diverse ipotesi di privilegio generale sui mobili previste dalla norma impugnata in favore dei crediti dei prestatori di lavoro subordinato e ne desume che il credito da demansionamento non può ricomprendersi — neppure in virtù di interpretazione estensiva — in alcuna di esse a causa della loro precisa delimitazione e descrizione. Tale credito, infatti, non solo non è assimilabile alla retribuzione (non essendo corrispettivo di una prestazione contrattualmente prevista) o al trattamento di fine rapporto, ma non è certamente neppure affiancabile ai crediti per danni subiti per effetto della mancata corresponsione dei contributi obbligatori, di licenziamento inefficace, nullo o annullabile o di infortunio sul lavoro (ipotesi, quest'ultima, aggiunta dalla sentenza costituzionale n. 326 del 1983 con i limiti ivi stabiliti). Il credito stesso, d'altra parte, non può nemmeno essere inserito in via analogica nell'ambito della norma impugnata, dal momento che le norme sui privilegi non sono suscettibili di tale integrazione, essendo derogatorie rispetto al principio generale della *par condicio creditorum* di cui all'art. 2740 cod. civ.

La suddetta esclusione determina, ad avviso del remittente, una ingiustificata disparità di trattamento in quanto, essendo i privilegi accordati «in considerazione della causa del credito» (art. 2745 cod. civ.), nella comparazione fra cause del credito sussisterebbe una sostanziale equivalenza tra la funzione sociale dei crediti già inclusi nell'art. 2751-bis, numero 1, cod. civ. — tutti accomunati dalla derivazione da comportamenti illeciti del datore di lavoro incidenti sulla sfera personale e sui bisogni primari del lavoratore subordinato — e, in particolare, tra quella del credito per danni da licenziamento illegittimo e la funzione del credito risarcitorio diretto ad annullare gli effetti del demansionamento del lavoratore subordinato.

Il richiesto intervento additivo, univocamente determinato, non si porrebbe in contrasto con il doveroso rispetto delle scelte economico-politiche riservate alla sfera di discrezionalità del legislatore, in quanto esso avrebbe la finalità di dare più completa attuazione al fondamentale principio di uguaglianza nella materia dei privilegi, in linea con quanto recentemente deciso da questa Corte in merito all'estensione della disciplina di cui all'art. 2749 cod. civ. a tutti i crediti privilegiati anche in sede di procedure concorsuali.

Osserva, infine, il giudice remittente che nell'attuale assetto normativo il credito di cui si discute viene posposto non solo a quelli di cui all'art. 2751-bis cod. civ., ma anche a tutte le altre prelazioni di cui alla graduazione dell'art. 2778 cod. civ.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Ferrara in composizione collegiale ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2751-bis, numero 1, del codice civile, nella parte in cui non munisce del privilegio generale sui mobili il credito del lavoratore subordinato per danni da demansionamento subiti a causa dell'illegittimo comportamento del datore di lavoro.

2. — La questione è fondata.

Questa Corte si è pronunciata più volte in tema di legittimità costituzionale delle norme che attribuiscono privilegi — in particolare sotto il profilo della mancata inclusione di alcuni crediti nella categoria privilegiata — enunciando principi i cui contenuti si sono venuti via via precisando con le successive applicazioni.

In primo luogo la Corte ha affermato che, in considerazione del carattere politico-economico dei criteri che presiedono al riconoscimento della natura privilegiata di dati crediti, non è consentito utilizzare lo strumento del giudizio di legittimità costituzionale per introdurre, sia pure con riguardo al rilievo costituzionale di un determinato credito, una causa di prelazione ulteriore, con strutturazione di un autonomo modulo normativo (v. sentenze n. 84 del 1992 e n. 40 del 1996).

Il fondamento di tale enunciazione deve rinvenirsi anche nel rilievo che il sistema delle cause di prelazione — derogatorio del principio della *par condicio creditorum*, ancorché esse siano divenute sempre più numerose — va riguardato tenendo conto delle norme che regolano i rapporti tra i crediti che ne godono, ossia della loro graduazione, sicché l'attribuzione della qualità privilegiata ad un credito non può mai andar disgiunta dalla sua collocazione nell'ordine dei privilegi; collocazione che richiede valutazioni economico-politiche, rimesse al legislatore nell'esercizio della propria discrezionalità.

Se questa è la *ratio* del principio generale enunciato, si comprende perché la Corte abbia anche affermato che è, invece, possibile sindacare, all'interno di una specifica norma attributiva di un privilegio, la mancata inclusione in essa di fattispecie omogenee a quelle cui la causa di prelazione è riferita (v. le stesse sentenze n. 84 del 1992 e n. 40 del 1996).

In tale ordine di idee la Corte, mentre, a titolo di esempio, ha ritenuto infondata la questione della mancata assimilazione, ai fini del privilegio, dei crediti dei soci delle cooperative di produzione e lavoro per il lavoro prestato in adempimento del contratto sociale a quelli dei lavoratori subordinati (sentenza n. 451 del 1998), ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 2751-bis, numero 2, cod. civ., in quanto non comprendeva le retribuzioni dei prestatori d'opera non intellettuale dovute per gli ultimi due anni di prestazione, ritenendo tale credito omogeneo a quello dei prestatori d'opera intellettuale (sentenza n. 1 del 1998).

In altri casi la Corte ha indicato ai giudici ordinari la via dell'interpretazione adeguatrice per ritenere già ricompresi tra i privilegiati alcuni crediti non espressamente indicati dalle norme del codice. Ciò è avvenuto sia in riferimento al credito di mantenimento del coniuge separato o divorziato rispetto al credito per alimenti, espressamente fornito di privilegio in base all'art. 2751, numero 4, cod. civ. (sentenza n. 17 del 2000), sia con riguardo al credito del dirigente per l'indennità dovutagli per licenziamento ingiustificato rispetto al credito per indennità comunque dovute al dipendente non dirigente per cessazione del rapporto di lavoro, incluso tra i privilegiati ai sensi dell'art. 2751-bis, numero 1, cod. civ. (sentenza n. 228 del 2001).

3. — Per venire a ciò che più da vicino concerne la presente questione, si rileva che, con la sentenza n. 326 del 1983, fu dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 2751-bis, numero 1, cod. civ., «nella parte in cui non munisce del privilegio generale istituito dall'art. 2 della legge n. 426 del 1975 il credito del lavoratore subordinato nei confronti del datore, per danni conseguenti ad infortunio sul lavoro, del quale quest'ultimo sia responsabile, se e nei limiti in cui il creditore non sia soddisfatto dalla percezione delle indennità previdenziali e assistenziali obbligatorie dovute al lavoratore subordinato in dipendenza dello stesso infortunio».

A tale pronuncia la Corte pervenne sul rilievo che l'articolo 2751-bis, numero 1, cod. civ. muniva del privilegio generale sui mobili, tra gli altri, il credito per risarcimento danni subiti per effetto di un licenziamento inefficace, nullo o annullabile «e soprattutto, in unisono stavolta con l'art. 2116 cod. civ., il credito del lavoratore per i danni conseguenti alla mancata corresponsione da parte del datore di lavoro dei contributi previdenziali ed assistenziali e non pure il credito *de quo*».

Si ritenne irragionevole e quindi in violazione dell'articolo 3 Cost. la scelta di non includere il credito per danni da infortunio tra i crediti muniti del privilegio in discussione e di lasciarlo «nella schiera sempre meno folta dei chirografari», e perciò preceduto, riguardo all'esigenza di soddisfazione, da crediti nascenti da cause di minor rilievo.

Siffatto orientamento è stato poi di recente seguito, per ragioni analoghe a quelle esposte, dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 2751-bis, numero 1, cod. civ., nella parte in cui non muniva del privilegio generale sui mobili il credito del lavoratore subordinato per danni conseguenti a malattia professionale della quale sia responsabile il datore di lavoro (sentenza n. 220 del 2002).

4. — Nel caso in esame il remittente assume l'illegittimità della norma dell'art. 2751-bis, numero 1, cod. civ., in quanto, munendo del privilegio i suindicati crediti risarcitori del lavoratore nei confronti del datore per violazione di doveri nascenti a carico di quest'ultimo dal rapporto di lavoro, non include il credito di risarcimento dei danni da demansionamento, benché tale credito abbia natura e fonte analoghe a quelle di alcuni dei crediti muniti del privilegio già nel testo dell'articolo 2751-bis, come introdotto dall'art. 2 della legge 29 luglio 1975, n. 426, ed a quelle dei crediti oggetto degli interventi di questa Corte.

La tesi deve essere condivisa.

L'articolo 2103 cod. civ., nel testo sostituito dall'art. 13 della legge 20 maggio 1970, n. 300, stabilisce nella prima parte del primo comma che il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o a quelle corrispondenti alla categoria superiore che abbia successivamente acquisito ovvero a mansioni equivalenti alle ultime effettivamente svolte.

Nell'elaborazione dei giudici ordinari è incontroverso che dalla violazione da parte del datore dell'obbligo di adibire il lavoratore alle mansioni cui ha diritto possono derivare a quest'ultimo danni di vario genere: danni a quel complesso di capacità e di attitudini che viene definito con il termine professionalità, con conseguente compromissione delle aspettative di miglioramenti all'interno o all'esterno dell'azienda; danni alla persona ed alla sua dignità, particolarmente gravi nell'ipotesi, non di scuola, in cui la mancata adibizione del lavoratore alle mansioni cui ha diritto si concretizza nella mancanza di qualsiasi prestazione, sicché egli riceve la retribuzione senza fornire alcun corrispettivo; danni alla salute psichica e fisica. L'attribuzione al lavoratore di mansioni inferiori a quelle a lui spettanti o il mancato affidamento di qualsiasi mansione — situazioni in cui si risolve la violazione dell'articolo 2103 cod. civ (c.d. demansionamento) — può comportare pertanto, come nelle ipotesi esaminate dalle sentenze n. 326 del 1983 e n. 220 del 2002, anche la violazione dell'art. 2087 cod. civ.

Si deve pertanto riconoscere che tra il credito oggetto del giudizio *a quo* e quelli già muniti del privilegio in questione sussiste l'omogeneità richiesta per ritenere che la mancata inclusione del primo nel novero dei crediti muniti del privilegio generale sui mobili costituisca violazione dell'articolo 3 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2751-bis, numero 1, del codice civile, nella parte in cui non munisce del privilegio generale sui mobili il credito del lavoratore subordinato per danni da demansionamento subiti a causa dell'illegittimo comportamento del datore di lavoro.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 6 aprile 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

04C0452

N. 114

Sentenza 5 - 8 aprile 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Onere, per il ricorrente, di versare presso la cancelleria, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta - Prospettata discriminazione dei soggetti meno abbienti con violazione del diritto alla tutela giurisdizionale - Intervenuto versamento della somma da parte del ricorrente - Difetto di rilevanza - Inammissibilità della questione.

- D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 204-bis, comma 3, introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, aggiunto dalla legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, art. 3 e 24.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Onere, per il ricorrente, di versare presso la cancelleria, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta - Lesione del diritto alla tutela giurisdizionale e irragionevole disciplina - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori censure.

- D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 204-bis, comma 3, introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, aggiunto dalla legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), disposizione introdotta dall'art. 4, comma 1-septies, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), aggiunto dalla legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214, promossi con ordinanze del 22 settembre 2003 dal giudice di pace di Mestre, del 28 agosto 2003 dal giudice di pace di Anzio, del 12 settembre 2003 dal giudice di pace di Vietri di Potenza, del 2 ottobre 2003 dal giudice di pace di Bari, del 30 agosto 2003 dal giudice di pace di Montepulciano, del 20 ottobre 2003 dal giudice di pace di Bari, del 17 ottobre 2003 dal giudice di pace di Recco, del 9 ottobre 2003 dal giudice di pace di Reggio Calabria, del 21 ottobre 2003 dal giudice di pace di Pratola Peligna, del 17 ottobre 2003 dal giudice di pace di Pisa, del 16 ottobre 2003 dal giudice di pace di Mestre e del 6 ottobre 2003 dal giudice di pace di Asiago, rispettivamente iscritte ai nn. 996, 997, 999, 1044, 1047, 1081, 1083, 1087, 1092, 1094, 1095 e 1110 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 47, 49, 50, 51 e 52, 1^a serie speciale, dell'anno 2003.

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

Udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2004 il giudice relatore Alfonso Quaranta.

Ritenuto in fatto

1. — I Giudici di pace di Mestre (r.o. n. 996 e n. 1095 del 2003), Anzio (r.o. n. 997 del 2003), Vietri di Potenza (r.o. n. 999 del 2003), Bari (r.o. n. 1044 e n. 1081 del 2003), Montepulciano (r.o. n. 1047 del 2003), Recco (r.o. n. 1083 del 2003), Reggio Calabria (r.o. n. 1087 del 2003), Pratola Peligna (r.o. n. 1092 del 2003), Pisa (r.o. n. 1094 del 2003) ed Asiago (r.o. n. 1110 del 2003) hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), disposizione introdotta dall'art. 4, comma 1-*septies*, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), aggiunto dalla legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214.

Premettono i rimettenti che la norma impugnata — relativa al giudizio direttamente instaurabile avverso il verbale di contestazione d'infrazione alle norme sulla circolazione stradale — fa carico a chi agisce, «all'atto del deposito del ricorso», di «versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore».

1.1. — I giudici di pace di Mestre e di Anzio, in quelle che risultano in ordine cronologico le prime due ordinanze relative alla questione in esame (r.o. n. 996 e n. 997 del 2003), deducono la violazione unicamente degli articoli 3 e 24 della Costituzione.

Il primo dei rimettenti (r.o. n. 996 del 2003) — non senza aver sottolineato, nel ripercorrere in via di estrema sintesi le vicende del giudizio *a quo*, che il ricorrente «ha provveduto, come disposto dalla nuova normativa, al deposito giudiziario della somma» dovuta *ex lege* — pone preliminarmente in luce come l'obbligo suddetto si risolva in uno «strumento per ridurre drasticamente il numero dei procedimenti» giurisdizionali in materia, ciò che darebbe luogo ad una «grave disparità di trattamento tra i cittadini», precludendo ai non abbienti di «poter validamente proporre le proprie ragioni in sede giudiziaria».

Si realizzerebbe, così, una violazione non soltanto dell'art. 3 della Costituzione (essendo la parità dei cittadini davanti alla legge «enormemente turbata dall'onere imposto al ricorrente non benestante»), ma pure dell'art. 24, «considerato che, in queste condizioni, i cittadini meno facoltosi» si vedrebbero «indirettamente privare della possibilità di tutelare i propri diritti in via giudiziaria, con grave nocimento al principio che la difesa è diritto inviolabile».

Parimenti, il giudice di pace di Anzio (r.o. n. 997 del 2003) — nel dedurre la violazione degli stessi articoli della Costituzione — assume che la norma impugnata «rappresenta un indubbio ed ingiustificato ostacolo per la tutela in sede giurisdizionale dei diritti del ricorrente» (essendo questi, di fatto, indotto «a desistere dall'impugnazione»), concretando inoltre «una manifesta disparità di trattamento» tra gli utenti della strada, con il favorire «ingiustificatamente coloro i quali dispongono di maggiore agiatezza economica».

1.2. — Più articolata si rivela la prospettazione del giudice di pace di Vietri di Potenza (r.o. n. 999 del 2003), il quale ipotizza il contrasto — oltre che con gli articoli 3 e 24 — anche con l'art. 2 della Costituzione.

Tale rimettente eccepisce — *in primis* — l'esistenza di una (doppia) «violazione del principio di egualianza *ex art. 3 della Costituzione*».

La «novella» al codice della strada avrebbe, a suo dire, «creato di fatto e riservato sul piano processuale (...) una diversa posizione al ricorrente e alla Pubblica Amministrazione» (evidente in particolar modo in sede conclusiva del giudizio, e ciò in quanto l'Amministrazione, in caso di esito processuale a sé favorevole, «ha immediatamente a disposizione la somma che le è dovuta oltre sicuramente ad una parte delle spese di causa», considerato che la sanzione inflitta è di regola «communata nel minimo edittale»), differenziando, altresì, «il cittadino abbiente da quello meno abbiente» (giacché soltanto ai primi sarebbe permesso di poter esercitare la tutela dei propri diritti proponendo ricorso al giudice ordinario).

Tale situazione di disparità — che il rimettente giudica «ancor più pregnante» ove «si consideri che lo stesso legislatore, al fine di eliminare gli ostacoli di carattere economico tra i cittadini, ha previsto con l'art. 26 della legge 689/1981 il pagamento rateale della sanzione (...) "su richiesta dell'interessato che si trovi in condizioni economiche disagiate"» — non sarebbe mitigata dal fatto che i soggetti non abbienti possono, pur sempre, «presentare il ricorso amministrativo (che non prevede il versamento della cauzione)». Se così fosse, infatti, dovrebbe concludersi che «il ricorso al giudice sia un mezzo di tutela riservato esclusivamente ai soggetti economicamente agiati» (con violazione dello stesso art. 2 della Costituzione, atteso che tra i diritti inviolabili dell'uomo rientra pure «il diritto all'egualianza, come valore assoluto della persona umana e diritto fondamentale dell'individuo»).

L'art. 204-bis del d.lgs. n. 285 del 1992 creerebbe, dunque, in base alle condizioni economiche del ricorrente e quanto all'accesso alla tutela giurisdizionale, un «trattamento differenziato», il quale però — sottolinea il rimettente — «può trovare legittima applicazione solo ove vi sia l'indefettibile presenza di ragionevoli motivi», non ravvisabili «nello scopo di evitare che il cittadino meno abbiente possa ricorrere in sede giurisdizionale contro i verbali d'infrazione al codice della strada».

1.3. — Il giudice di pace di Bari, proponendo argomentazioni pressoché identiche a quelle sopra indicate, ha dedotto — con la prima delle due ordinanze da esso pronunciate (r.o. n. 1044 del 2003) — l'esistenza di una violazione degli articoli 3, 24 e 113 della Costituzione.

Dubita il rimettente della legittimità costituzionale della norma impugnata, in primo luogo, «per difetto di ragionevolezza e disparità di trattamento», situazione quest'ultima che vedrebbe contrapposti «il cittadino che per le sue condizioni economiche è in condizione di depositare la cauzione richiesta» e colui che, «privo di mezzi o con scarse possibilità economiche», si vede «preclusa» la possibilità di adire le vie giurisdizionali.

Deduce, inoltre, il suddetto giudice *a quo* la «violazione dell'art. 24 della Costituzione, che consente a tutti i cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti senza limitazioni», avanzando il «sospetto» che il legislatore abbia voluto, *in subiecta materia*, «reintrodurre la ripudiata regola del *solve et repete*».

Eccepisce, infine, il contrasto con l'art. 113 della Costituzione, in quanto la norma in esame «condiziona notevolmente e senza alcuna plausibile giustificazione la tutela giurisdizionale dei diritti contro gli atti della pubblica amministrazione».

I medesimi parametri sono invocati anche dal giudice di pace di Mestre, nella seconda delle due ordinanze (r.o. n. 1095 del 2003) emesse da quell'ufficio giudiziario.

Il rimettente assume che tale norma darebbe vita ad «un'evidente differenza di trattamento tra i cittadini, in particolare tra coloro che hanno la capacità patrimoniale per assolvere all'adempimento imposto e coloro che non hanno mezzi sufficienti per effettuare il pagamento», nonché — tenuto conto che la proposizione del ricorso amministrativo non è subordinata alla medesima condizione — ad una «ingiustificata differenza tra i due mezzi di opposizione, rendendo (...) evidente che il ricorso avanti il giudice di pace diventerebbe uno strumento di tutela fruibile solo dai soggetti più facoltosi» (con violazione anche del «secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione che sancisce che è compito della Repubblica rimuovere, non già creare, ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'egualanza dei cittadini»).

Deduce, inoltre, la violazione del «diritto di difesa sancito dagli articoli 24 e 113 della Costituzione», non essendo la cauzione contemplata dalla norma suddetta «in alcun modo razionalmente collegata alla pretesa dedotta in giudizio», né mirando «allo scopo di assicurare al procedimento uno svolgimento conforme alla sua funzione». Essa, per contro, appare piuttosto «introdotta al fine di restringere il campo dei possibili ricorrenti avverso provvedimenti amministrativi».

1.4. — Ipotizza, invece, la violazione anche dell'art. 25, primo comma, della Costituzione (oltre che degli articoli 3 e 24, primo comma,) il giudice di pace di Montepulciano (r.o. n. 1047 del 2003).

Questi ritiene, difatti, che l'art. 204-bis del d.lgs. n. 285 del 1992 si ponga in contrasto «con i principi di egualanza di tutti i cittadini di fronte alla legge e di libero accesso alla tutela giurisdizionale dei propri diritti davanti al giudice naturale preconstituito per legge».

Sottolinea che tale norma, «nel prevedere l'obbligatorietà di una cauzione addirittura per poter accedere alla tutela giurisdizionale», darebbe vita ad una «inedita (...) doppia discrasia», ed esattamente — da un lato — «tra azioni esperibili in via giurisdizionale e azioni esperibili in via amministrativa», nonché — dall'altro — «all'interno della stessa categoria delle azioni di carattere giurisdizionale».

Con specifico riferimento a quest'ultimo aspetto, il rimettente pone in luce come per nessuna azione di carattere giurisdizionale l'ordinamento preveda l'obbligo di prestare preventivamente cauzione, atteso che, pur essendo tale istituto «ben conosciuto dalle norme processuali», esse lo contemplano non come «sbarramento iniziale» per l'accesso alla tutela giurisdizionale, bensì «solo a giudizio ormai pendente, e a discrezione del giudice». Nel caso in esame, inoltre, la cauzione — salvo non volere ritenere che la sua imposizione *ope legis* si giustifichi in quanto «lo Stato teme per la solvibilità del ricorrente» — contravverrebbe alla stessa natura dell'istituto, che è «quella di un deposito di somme di denaro a garanzia di un determinato comportamento futuro», richiesto a colui che è gravato dalla prestazione della cauzione.

La sua previsione, quindi, risolvendosi in «un'inammissibile anticipazione della sanzione, perché al ricorrente si chiede di versare subito — obbligatoriamente e per il solo fatto di chiedere giustizia — ciò che solo il giudizio di merito potrà eventualmente accertare essere da lui dovuto», paleserebbe quale sia la reale finalità avuta di mira dal legislatore, e cioè di «scoraggiare in maniera ingiustificatamente vessatoria il diritto inalienabile del cittadino a richiedere giustizia, e richiederla al suo giudice naturale preconstituito per legge» (dove l'ipotizzata violazione pure dell'art. 25, primo comma, della Costituzione).

La scelta, infine, di compromettere «senza ragione il diritto dei cittadini alla tutela giurisdizionale» — con violazione dei «principi che portarono la Corte costituzionale, in anni ormai lontani, a dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 98 c.p.c. (...) e la c.d. clausola del *solve et repete*» — sostanzierebbe l'altro profilo di «discrasia» denunciato dal rimettente (quello tra azioni amministrative e giurisdizionali). Una discrasia, questa, tanto più grave ove si consideri che «il legislatore della novella ha, al contrario, ulteriormente facilitato il ricorso al prefetto» (il quale «può essere adito direttamente, mediante una semplice raccomandata»), alterando in tal modo «il principio di parità/alternatività tra i due rimedi» e dando vita «all'introduzione *de facto* nell'ordinamento di un principio di riserva di amministrazione del tutto incompatibile col sistema costituzionale».

1.5. — Quattro diversi parametri, invece, sono richiamati dal giudice di pace di Bari, nella seconda delle ordinanze sopra indicate (r.o. n. 1081 del 2003), proveniente da tale ufficio giudiziario.

Il rimettente, difatti, ha dedotto che la norma impugnata si porrebbe in «contrastò con gli articoli 3, 24, 111 e 113 della Costituzione».

Premesso che la scelta operata dal legislatore del 2003 «sembra volere reintrodurre nel nostro ordinamento la regola del *solve et repete*, già dichiarata incostituzionale in numerose precedenti pronunce della Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 21/1961», il giudice *a quo* deduce che la previsione legislativa suddetta — in contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione — «potrebbe non assicurare uguaglianza di trattamento tra colui che è in grado di assolvere la cauzione preventiva e colui, che pur potendo astrattamente aver ragione nei confronti dell'amministrazione, necessariamente soccomberebbe per non poterla corrispondere».

Ipotizza, inoltre, la «violazione del diritto di difesa», atteso che (in spregio all'art. 24 della Costituzione) «il suo esercizio sarebbe condizionato dalla maggiore o minore disponibilità economica del singolo».

Assume, infine, la violazione degli articoli 111, secondo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione. L'imposizione di «un previo pagamento cauzionale a carico del ricorrente» — destinato a convertirsi in caso di sua soccombenza in un «prelievo totale o parziale in favore» dell'amministrazione — si tradurrebbe, per un verso, in un «privilegio» in favore di quest'ultima (con conseguente violazione del principio «di parità delle parti in contraddittorio» di cui all'art. 111, secondo comma, della Costituzione), rappresentando, inoltre, «un ingiustificato ostacolo per la tutela in sede giurisdizionale dei diritti (...) contro gli atti della pubblica amministrazione» (in contrasto con l'art. 113, primo e secondo comma, della Costituzione).

1.6. — Sono accomunate, invece, dalla denuncia della violazione esclusivamente degli articoli 3 e 24 della Costituzione le ordinanze di rimessione dei giudici di pace di Recco (r.o. n. 1083 del 2003), di Reggio Calabria (r.o. n. 1087 del 2003) e di Pisa (r.o. n. 1094 del 2003).

Il primo dei suddetti giudici rimettenti (r.o. n. 1083 del 2003) muove dalla constatazione che «i casi di cauzione previsti dal codice di rito» costituiscono «un *numerus clausus* legato soprattutto a provvedimenti di natura cautelare e non già alla mera presentazione di domande giudiziali di merito», ponendo altresì in luce «la sorte» subita dai «depositi di soccombenza» nel processo civile, «definitivamente abrogati dall'art. 1 della legge 18 ottobre 1977 n. 793» (Abolizione del deposito per soccombenza nel processo civile).

Evidenzia, inoltre, l'irrazionalità — «in una materia caratterizzata dalla gratuità (...) e dalla massima semplificazione per le parti», alla stregua di quanto previsto dall'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) — di una disposizione, quale quella censurata, che «pone a carico del cittadino un costo che, in qualche ipotesi, può anche essere molto oneroso (...) ed un adempimento, quale quello dell'apertura di un deposito giudiziario presso l'ufficio postale (...), estremamente complesso».

Assume, infine, la violazione delle norme costituzionali suddette (articoli 3 e 24 della Costituzione), giacché l'imposizione della cauzione, da un lato, «ostacola l'esercizio del diritto di agire per la tutela dei propri diritti proprio in un settore caratterizzato dal fatto di non addossare alcun onere né economico né tecnico al cittadino», e, dall'altro, «elimina la tutela ai non abbienti», ciò che renderebbe evidente come «la finalità di questa riforma non sia se non quella di creare (...) un forte deterrente alla presentazione dei ricorsi al giudice di pace».

Il giudice di pace di Reggio Calabria (r.o. n. 1087 del 2003) deduce che la previsione dell'art. 204-bis del d.lgs. n. 285 del 1992 lederebbe «il diritto fondamentale dell'individuo espressamente tutelato dall'art. 3 della Costituzione», ponendo «i soggetti abbienti e non abbienti su un piano di disuguaglianza tra loro».

Su tali basi, quindi, ipotizza che la norma in esame sia «in netto contrasto con l'art. 24 della Costituzione, il quale sancisce che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi».

La violazione del combinato disposto degli articoli 3 e 24 della Costituzione è posta alla base dell'ordinanza di rimessione del giudice di pace di Pisa (r.o. n. 1094 del 2003).

Il rimettente assume che i principi sanciti da tali norme sarebbero derogati ingiustificatamente dalla disposizione impugnata, richiamando all'uopo la pronuncia della Corte costituzionale n. 67 del 1960 (che dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 98 cod. proc. civ.).

Deduce, infine, la violazione dei parametri suddetti anche «sotto il profilo della ragionevolezza». Al riguardo, evidenzia come un trattamento differenziato riservato a situazioni eguali possa «trovare legittima applicazione solo ove vi sia l'indefettibile presenza di ragionevoli motivi oggettivamente rilevabili a giustificazione» dello stesso. In tale prospettiva, l'esistenza di una sostanziale continuità tra la situazione anteriore alla legge di riforma del codice della strada, e quella successiva (atteso che — sottolinea il rimettente — la possibilità contemplata dalla legge n. 214 del 2003 di proporre «ricorso immediato» al giudice di pace era già stata riconosciuta in virtù di «interpretazione adeguatrice» proposta dalla stessa Corte costituzionale), risulta ingiustificatamente alterata «in quanto la prevista cauzione a pena d'inammissibilità finisce per costituire una «compressione», una diminuzione, di un diritto di azione già esistente nell'ordinamento».

1.7. — Ipotizzano, conclusivamente, la violazione anche dell'art. 2 della Costituzione, oltre che degli articoli 3 e 24, i giudici di pace di Pratola Peligna (r.o. n. 1092 del 2000) ed Asiago (r.o. n. 1110 del 2003).

Deduce il primo dei due rimettenti che «la normativa in parola lede il diritto fondamentale dell'individuo espressamente tutelato dall'art. 3 della Costituzione» (in ciò sostanziandosi la violazione anche dell'art. 2 della Carta fondamentale), ponendo i soggetti abbienti e non abbienti su un piano di disuguaglianza fra loro, precludendo a questi ultimi l'accesso alla tutela giurisdizionale.

Assume, inoltre, la violazione dell'art. 24 della Costituzione, e ciò in quanto il «versamento della cauzione previsto per la tutela dei diritti del ricorrente nella sola sede giurisdizionale», oltre a «rappresentare un ingiustificato quanto ingiusto vantaggio per l'Autorità opposta», priverebbe della «possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti» quanti «non dispongono di una sufficiente agiatezza economica, in tal modo ledendo gravemente il diritto di difesa» degli stessi.

Verrebbe, in tal modo, a rivivere «di fatto un'anomala figura di imposta *solve et repete*», quantunque la stessa sia stata espunta dall'ordinamento «con sentenza del giudice delle leggi (n. 21 del lontano 1961)», senza peraltro dimenticare — conclude il rimettente — che «la stessa Corte costituzionale (sentenza n. 67 del 1960) dichiarò costituzionalmente illegittimo l'art. 98 del c.p.c., che prevedeva proprio il potere del giudice d'imporre una cauzione alla parte, con conseguente estinzione del giudizio in caso di mancato versamento».

Si richiama a tale decisione di questa Corte anche il giudice di pace di Asiago (r.o. n. 1110 del 2003), il quale — sviluppando argomentazioni praticamente identiche a quelle già illustrate — torna a ribadire come l'avvenuta «introduzione dell'obbligo di versamento di una somma, costituente un vero e proprio deposito cauzionale», di fatto, «verrebbe a consentire l'accesso alla giustizia solo ai cittadini facoltosi».

Sussisterebbe, pertanto, violazione dell'intero art. 24 della Costituzione, se è vero che — mentre i primi due commi stabiliscono che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, riconoscendo la difesa quale diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento — il terzo comma garantisce che siano «assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione».

2. — È intervenuto in tutti i giudizi così promossi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto della questione.

La difesa erariale — sul presupposto che «il ricorso al giudice di pace» rappresenti, in tale materia, «una soluzione alternativa (ed in certa misura agevolata) rispetto al rimedio generale (ricorso al prefetto)» — esclude l'ipotizzata disparità di trattamento.

Poiché, infatti, l'amministrazione affronta il giudizio senza aver avuto «neppure la possibilità di una verifica approfondita» — attraverso l'esame dell'autorità prefettizia — della fondatezza della pretesa avversaria, sarebbe «ragionevole che il ricorso diretto al giudice di pace (...) sia sottoposto dalla legge a particolari oneri».

La previsione della cauzione, inoltre, non costituirebbe — ad avviso dell'Avvocatura — neppure un meccanismo del tutto «innovativo all'interno dell'ordinamento, che registra, nel settore penale, altre ipotesi similari», e segnatamente «quella prevista dal primo comma dell'art. 3-bis della legge 31 maggio 1965, n. 575» (Disposizioni contro la mafia), nonché quelle di cui agli articoli 162 (Oblazione nelle contravvenzioni) e 162-bis (Oblazione discrezionale) del codice penale.

La conclusione è, quindi, nel senso che il legislatore del 2003, «mosso da un intento di cautela deflativa», avrebbe «operato una scelta di carattere procedimentale» assolutamente ragionevole, proponendosi «di differenziare le discipline ed i relativi rimedi previsti dall'ordinamento, a seconda che l'autore della violazione intenda far valere i propri diritti di fronte all'autorità amministrativa ovvero, anticipatamente, a quella giudiziaria».

Considerato in diritto

1. — I giudici di pace indicati in epigrafe hanno sollevato questione di legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), disposizione introdotta dall'art. 4, comma 1-septies, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), aggiunto dalla legge di conversione 1º agosto 2003, n. 214.

Oggetto delle loro censure è la previsione normativa che stabilisce — a carico di chi proponga ricorso avverso il verbale di contestazione d'infrazione alle regole del codice della strada — l'onere di «versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo editoriale della sanzione inflitta dall'organo accertatore».

2. — Elemento comune a tutte le ordinanze di rimessione è l'ipotizzata violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione, sotto il profilo che l'onere in questione — pena l'inammissibilità del ricorso giurisdizionale — si risolverebbe in una discriminazione dei soggetti privi di adeguati mezzi economici, i quali, anche in ragione del cospicuo ammontare di cui è imposto il pagamento, si vedono, se non precludere, quantomeno notevolmente ostacolare l'accesso alla tutela giurisdizionale, con conseguente pregiudizio del loro «diritto inviolabile» di agire in giudizio.

Né ad escludere tale evenienza varrebbe il rilievo che resta ferma per costoro la possibilità di proporre — senza necessità di alcun preventivo versamento, non contemplato in tale ipotesi — il ricorso all'autorità prefettizia (*ex art. 203 del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992*), giacché ciò, semmai, evidenzierebbe viepiù l'esistenza di un trattamento discriminatorio, trasformando il ricorso al giudice di pace in strumento a disposizione dei soli soggetti più facoltosi, con violazione anche del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, che fa carico alla Repubblica di rimuovere, e non già creare, «ostacoli» all'egualanza sostanziale dei cittadini.

Alcuni dei giudici *a quibus* — sempre in relazione alla violazione dell'art. 3 della Costituzione — denunciano anche un intrinseco difetto di ragionevolezza che connoterebbe la norma in esame, sottolineando — in particolare — come il versamento da essa contemplato non sia in alcun modo razionalmente collegato alla pretesa dedotta in giudizio, né assolva «allo scopo di assicurare al procedimento uno svolgimento conforme alla sua funzione», apparentando piuttosto introdotto «al fine di restringere il campo dei possibili ricorrenti avverso provvedimenti amministrativi».

La censura relativa alla violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione è accompagnata, poi, in talune ordinanze di rimessione, da altre concernenti gli articoli 2, 25, primo comma, 111, secondo comma, e 113 della Carta fondamentale.

3. — Le questioni sollevate, per la loro evidente connessione, vanno trattate congiuntamente, per cui va disposta la riunione dei relativi giudizi.

4. — La questione sollevata dal giudice di pace di Mestre con l'ordinanza n. 996 del 2003 è inammissibile.

L'ordinanza, infatti, dà atto dell'avvenuto versamento della somma da parte del ricorrente, di talché il dubbio relativo all'illegittimità costituzionale della norma che contempla detto versamento — sotto il profilo della «grave disparità di trattamento tra i cittadini» — è privo di rilevanza nel giudizio *a quo*.

5. — Nel merito la questione proposta con le altre ordinanze di rimessione è fondata.

5.1. — «Il principio, secondo il quale tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi e la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, deve trovare attuazione uguale per tutti, indipendentemente da ogni differenza di condizioni personali e sociali» (cfr. sentenza n. 67 del 1960).

Alla luce di tale principio deve ritenersi che l'imposizione dell'onere economico di cui all'art. 204-bis del d.lgs. n. 285 del 1992 finisce con il pregiudicare l'esercizio di diritti che l'art. 24 della Costituzione proclama inviolabili, considerato che il mancato versamento comporta un effetto preclusivo dello svolgimento del giudizio, incidendo direttamente sull'ammissibilità dell'azione esperita.

5.2. — Giova rammentare come il problema — non nuovo nella giurisprudenza di questa Corte — della compatibilità tra il principio costituzionale che garantisce a tutti la tutela giurisdizionale dei propri diritti e singole norme che impongono determinati incombenti (anche di natura economica) a carico di coloro che tale tutela richiedano, sia stato risolto alla luce della distinzione fra gli oneri che sono «razionalmente collegati alla pretesa dedotta in giudizio, allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione», da ritenere evidentemente consentiti, e quelli che tendono, invece, «alla soddisfazione di interessi del tutto estranei alle finalità predette», i quali — conducendo al risultato «di precludere o ostacolare gravemente l'esperimento della tutela giurisdizionale» — incorrono «nella sanzione dell'incostituzionalità» (cfr. sentenze n. 522 del 2002 e n. 333 del 2001).

Orbene, tale seconda evenienza è quella che ricorre nel caso della disciplina censurata, considerate sia l'entità economica dell'esborso, superiore alla misura della sanzione generalmente inflitta in concreto ai trasgressori, sia soprattutto le modalità di assolvimento dell'onere economico *de quo*, destinate a tradursi in un procedimento macchinoso nella fase tanto del versamento della somma quanto della sua (eventuale) restituzione all'avente diritto.

Sotto altro aspetto, deve osservarsi che l'imposizione in via generalizzata — da parte della norma censurata — del suddetto onere a carico del soggetto che intenda adire le vie giudiziali, in nessun modo funzionale alle esigenze del processo, si risolve in un ostacolo, anche per l'ammontare dell'esborso pari alla metà del massimo edittale della sanzione, che finisce per scoraggiare l'accesso alla tutela giurisdizionale.

Alla luce, dunque, delle considerazioni che precedono risulta evidente la violazione dei citati parametri costituzionali, sia sotto l'aspetto della lesione del diritto di difesa del ricorrente, sia sotto l'aspetto della palese irragionevolezza della norma in rapporto alle caratteristiche del procedimento giurisdizionale in questione, improntato a «gratuità» e «massima semplificazione per le parti», secondo quanto stabilito dall'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

6. — L'accertata violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione assorbe le ulteriori censure dedotte dai rimettenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 204-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotto dall'art. 4, comma 1-Septies, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), aggiunto dalla legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214;

Dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del predetto art. 204-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal giudice di pace di Mestre, con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 996 del 2003).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 5 aprile 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 aprile 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

04C0453

N. 115

Ordinanza 5 - 8 aprile 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Querela - Recapito a mezzo di incaricato o spedizione postale - Necessità della sottoscrizione autentica del querelante - Preclusione di ogni accertamento, da parte del giudice, circa l'effettiva sussistenza della volontà di sporgere querela - Lamentata disparità di trattamento, rispetto alla querela validamente proposta, con lesione del diritto di agire in giudizio del querelante - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., art. 337.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 337 del codice di procedura penale, promosso, nell'ambito di un procedimento penale, dal Tribunale di Monza con ordinanza in data 8 novembre 2002, iscritta al n. 192 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, 1^a serie speciale, dell'anno 2003.

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

Udito nella camera di consiglio del 25 febbraio 2004 il giudice relatore Guido Neppi Modona.

Ritenuto che il Tribunale di Monza ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 337 del codice di procedura penale, nella parte in cui prescrive che la querela, ove recapitata da un incaricato o spedita per posta in piego raccomandato, debba essere corredata della «sottoscrizione autentica» del querelante, in quanto «preclude al giudice di ritenere comunque provata l'originaria volontà della persona offesa di sporgere querela»;

che, quanto alla rilevanza, il giudice *a quo*, che procede per reati perseguitibili a querela, premette:

che la querela è stata recapitata per conto del querelante da un incaricato, a norma del secondo periodo del comma 1 dell'art. 337 cod. proc. pen.;

che la sottoscrizione del querelante non è autenticata;

che in dibattimento la persona offesa ha confermato la propria volontà di perseguire l'autore del fatto illecito, ma la difesa dell'imputato ha chiesto di pronunciare sentenza ai sensi dell'art. 469 cod. proc. pen. perché l'azione penale non poteva essere iniziata per difetto di valida querela;

che, alla luce della giurisprudenza di legittimità, che ha affermato che l'espressione «sottoscrizione autentica» va intesa nel senso di «sottoscrizione autenticata», il Tribunale rimettente ravvisa la *ratio* della disposizione censurata nell'esigenza di garantire «la provenienza dell'atto dal titolare del diritto di sporgere querela, all'evidente fine di evitare l'inutile attivazione della giurisdizione penale», e rileva che tale *ratio* non ricorre quando il procedimento sia già pervenuto alla fase processuale «e il giudice possa evincere con sicurezza la volontà della persona offesa di perseguire penalmente l'autore dell'illecito»;

che il giudice *a quo* ritiene di non poter adottare una soluzione interpretativa conforme alla predetta *ratio*, sia perché «configgente *prima facie* col tenore della disposizione», sia perché «nulla assicurerrebbe che altri giudicanti condividano detta interpretazione, con il conseguente rischio di trattamenti difformi da processo a processo»;

che la disposizione in esame sarebbe perciò in contrasto con l'art. 3 Cost., perché, mentre in presenza di una querela validamente proposta, con sottoscrizione autenticata, nulla impedisce al giudice di dubitare «che l'atto esprima la reale volontà della persona offesa di perseguire penalmente l'autore dell'illecito», in mancanza della autenticazione della sottoscrizione al giudice è irragionevolmente precluso ogni accertamento circa l'effettiva sussistenza della volontà punitiva;

che la disciplina censurata contrasterebbe inoltre con gli artt. 2 e 24 Cost., perché pregiudica l'interesse del querelante ad agire in giudizio «per chiedere giustizia a fronte del torto subito»;

che ad avviso del rimettente il contrasto con gli indicati parametri costituzionali sussisterebbe quindi solo nell'ipotesi in cui l'originaria volontà della persona offesa, già risultante dalla sottoscrizione (pur non autenticata) della querela, risulti provata nel corso del procedimento;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, risolvendosi in un problema interpretativo, e comunque infondato, perché la disposizione censurata risponde a un'esigenza di certezza in ordine alla provenienza dell'atto sottratta ad ogni valutazione discrezionale da parte del giudice.

Considerato che il Tribunale di Monza dubita, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 337 del codice di procedura penale, nella parte in cui stabilisce che la querela, ove recapitata da un incaricato o spedita per posta in piego raccomandato, debba essere corredata dalla «sottoscrizione autentica» del querelante;

che il rimettente — rilevato che alla luce di un consolidato orientamento giurisprudenziale per sottoscrizione autentica deve intendersi sottoscrizione autenticata — ritiene che la disciplina censurata violi l'art. 3 Cost. in quanto irragionevolmente «preclude al giudice di ritenerne comunque provata l'originaria volontà della persona offesa di sporgere querela» anche nel caso in cui tale volontà, sia pure espressa mediante un atto recante una sottoscrizione non autenticata, risulti poi effettivamente confermata in dibattimento, mentre in presenza di una querela proposta validamente al giudice è consentito verificare che «l'atto esprima la reale volontà della persona offesa di perseguire penalmente l'autore dell'illecito»;

che risulterebbero violati anche gli artt. 2 e 24 Cost., perché verrebbe sacrificato il diritto del querelante di agire in giudizio per la tutela dei propri interessi;

che l'interpretazione a cui aderisce il ricorrente circa l'autenticazione della sottoscrizione dell'atto di querela è stata condivisa da questa Corte con la sentenza n. 287 del 1995, che ha dichiarato infondata analoga questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 24 e 112 Cost., in base al rilievo che il legislatore ha inteso evitare che la giurisdizione penale, in mancanza di qualsiasi verifica circa l'autenticità della sottoscrizione del querelante, «possa mettersi inutilmente in movimento», e che la disposizione censurata introduce quindi una «ragionevole cautela resa necessaria dal mancato contatto tra il querelante e gli uffici deputati alla ricezione dell'atto»;

che il rimettente, nel prospettare la questione anche in riferimento all'art. 3 Cost., pone erroneamente sullo stesso piano i requisiti formali della querela, tra i quali, allorché l'atto non venga presentato personalmente dal querelante, rientra la sottoscrizione autenticata, e il suo contenuto sostanziale, che deve appunto esprimere la volontà della persona offesa di perseguire penalmente l'autore del reato, volontà il cui accertamento presuppone che l'atto sia conforme ai requisiti formali richiesti dalla legge;

che, essendo privi di fondamento i motivi posti a sostegno della presunta irragionevolezza della disciplina censurata e non avendo questa Corte ragione di discostarsi dalle conclusioni cui è pervenuta con la sentenza n. 287 del 1995, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata in relazione a tutti i parametri evocati dal rimettente.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 337 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Monza, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: NEPPI MODONA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 aprile 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

04C0454

N. 116

Ordinanza 5 - 8 aprile 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorsi regionali - Impugnazione di un provvedimento legislativo in materia di urbanistica e repressione di abusi edilizi - Istanze di sospensione in via cautelare dell'esecuzione dell'atto impugnato - Rinuncia alla immediata pronuncia sulle istanze cautelari - Rinvio della trattazione.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, nel testo originario e in quello modificato dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35 come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sulle istanze di sospensione a norma dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel testo sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131, nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), e della legge 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, promossi con due ricorsi della Regione Campania, notificati il 17 ottobre 2003 e il 22 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 25 ottobre e il 30 gennaio successivi ed iscritti al n. 76 del registro ricorsi 2003 ed al n. 14 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Marche, notificati il 13 novembre 2003 e il 21 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 19 novembre 2003 e il 26 gennaio 2004 ed iscritti al n. 81 del registro ricorsi 2003 ed al n. 8 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Toscana, notificati il 12 novembre 2003 ed il 21 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 21 novembre 2003 e il 29 gennaio 2004 ed iscritti al n. 82 del registro ricorsi 2003 ed al n. 10 del registro ricorsi 2004 e con un ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 20 novembre 2003, depositato in cancelleria il 26 successivo ed iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2003.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri nonché gli atti di intervento del comune di Salerno, del Comune di Ischia e del Comune di Lacco Ameno, dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature ONLUS e del Comitato per la tutela dei consumatori e dell'ambiente - CODACONS;

Udito nella camera di consiglio del 24 marzo 2004 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi gli avvocati Vincenzo Cocozza per la Regione Campania, Stefano Grassi per la Regione Marche, Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Salvatore Di Mattia per la Regione Emilia-Romagna, Lorenzo Bruno Molinaro per il comune di Ischia e per il comune di Lacco Ameno, Nicolò Paoletti per il Comitato per la tutela dei consumatori e dell'ambiente - CODACONS e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni delle aree demaniali), è stato oggetto di impugnazione da parte delle Regioni Campania, Marche, Toscana ed Emilia-Romagna, per violazione degli artt. 3, 5, 9, 25, secondo comma, 32, 41, 42, 51, 77, 79, 81, 97, 114, 117, 118, 119, 127, 134 e 137 della Costituzione;

che, in particolare, la Regione Campania, con ricorso notificato il 17 ottobre 2003, depositato il 25 ottobre 2003 e iscritto al n. 76 del registro ricorsi del 2003, ha impugnato i commi 1, 2, 3, 5, da 14 a 23 e da 25 a 50, dell'art. 32 del citato decreto-legge;

che la Regione Marche, con ricorso notificato il 13 novembre 2003, depositato il 19 novembre 2003 e iscritto al n. 81 del registro ricorsi del 2003, ha impugnato i commi 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, da 14 a 20, 24, e da 31 a 41 del citato art. 32;

che la Regione Toscana, con ricorso notificato il 12 novembre 2003, depositato il 21 novembre 2003 e iscritto al n. 82 del registro ricorsi del 2003, ha impugnato i commi 1, 3, 5, 6, 9, 10, da 14 a 20, 24, e da 25 a 40 del citato art. 32;

che la Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 20 novembre 2003, depositato il 26 novembre 2003 e iscritto al n. 83 del registro ricorsi del 2003, ha impugnato i commi 1, 2, 3, 25, 26, lettera *a*), 28, 32, 35, 37, 38, 40, nonché l'allegato 1 al citato art. 32;

che le quattro Regioni ricorrenti ritengono sussistenti le condizioni previste dall'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), perché la Corte possa sospendere in via cautelare l'esecuzione dell'atto impugnato, e conseguentemente chiedono la adozione di tale misura;

che le Regioni Marche (con ricorso notificato il 21 gennaio 2004, depositato il 26 gennaio 2004 e iscritto al n. 8 del registro ricorsi del 2004), Toscana (con ricorso notificato il 21 gennaio 2004, depositato il 29 gennaio 2004 e iscritto al n. 10 del registro ricorsi del 2004) e Campania (con ricorso notificato il 22 gennaio 2004, depositato il 30 gennaio 2004 e iscritto al n. 14 del registro ricorsi del 2004) hanno impugnato anche la legge 24 novembre 2003, n. 326, di conversione del decreto-legge n. 269 del 2003, per violazione dei medesimi parametri sopra indicati;

che, in particolare, la Regione Marche impugna l'art. 32 nel suo complesso, nonché, più specificamente, i commi 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, da 13 a 19, 19-*bis*, 20, da 24 a 40 e 41 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, così come convertito dalla legge sopra indicata; la Regione Toscana impugna i commi 1, 3, 5, da 14 a 20, da 25 a 43 e 49-*ter*; la Regione Emilia-Romagna impugna i commi 1, 2, 3, 25, 26, lettera *a*), 28, 32, 35, lettere *a* e *b*), 37, 38, 40, e l'allegato 1; la Regione Campania rivolge le proprie censure nei confronti dell'art. 32 nel suo complesso e in particolare dei commi 1, 2, 3, 5, da 14 a 23 e da 25 a 50;

che anche in questo caso le ricorrenti hanno proposto istanza di sospensione dell'atto impugnato ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, così come novellato dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003, con argomentazioni non dissimili da quelle poste a fondamento delle rispettive istanze di sospensione degli effetti del decreto-legge impugnato;

che la Regione Emilia-Romagna ha proposto la propria istanza di sospensione con atto autonomo, separato dall'atto introduttivo del giudizio, notificato il 9 febbraio 2004 e depositato il 10 febbraio 2004, formalmente relativo al ricorso n. 83 del 2003, ma rivolto congiuntamente a decreto-legge e legge di conversione;

che nei giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale, per ciò che concerne le istanze di sospensione, ritiene che non ne sussistano le condizioni;

che hanno depositato atti di intervento il Comune di Salerno, il Comune di Ischia e il Comune di Lacco Ameno (nei giudizi promossi dalla Regione Campania), il Coordinamento delle associazioni e dei comitati per la tutela dei consumatori e dell'ambiente - CODACONS (nei giudizi promossi dalle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna), nonché l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature ONLUS (nel giudizio promosso dalla Regione Marche);

che, in prossimità della camera di consiglio fissata per il 24 marzo 2004 per la trattazione delle istanze di sospensione degli atti impugnati, le Regioni Marche, Campania e Toscana hanno depositato memorie, nelle quali espongono le proprie argomentazioni in relazione all'istanza di sospensione da esse proposta;

che anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memorie al fine di argomentare l'infondatezza dell'istanza di sospensione della normativa impugnata formulata dalle Regioni Toscana, Marche, Campania ed Emilia-Romagna;

che, successivamente, le Regioni ricorrenti hanno depositato atti nei quali — in considerazione, in particolare, della rinuncia da parte dell'Avvocatura generale dello Stato alla immediata pronunzia sulle istanze di sospensione da essa presentate in separati giudizi promossi in relazione a leggi regionali concernenti il c.d. «condono edilizio» (fissate anche esse per la discussione il 24 marzo 2004) — «aderiscono alla richiesta di differimento» dell'esame delle istanze cautelari auspicata dall'Avvocatura contestualmente alla propria rinuncia.

Considerato che deve prendersi atto della rinuncia presentata dalle Regioni ricorrenti alla immediata pronunzia sulle istanze cautelari dalle stesse formulate nei confronti dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni delle aree demaniali), nel testo originario e in quello risultante dalle modifiche apportate dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326;

che sussistono le condizioni per il rinvio della trattazione delle indicate istanze cautelari all'udienza stabilita per l'esame del merito dei ricorsi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dispone il rinvio dell'esame delle istanze di sospensione indicate in epigrafe all'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2004, già fissata per la trattazione dei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni delle aree demaniali), nel testo originario e in quello risultante dalle modifiche recate dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 aprile 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

04C0455

N. 117

Ordinanza 5 - 8 aprile 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso governativo - Impugnazione di legge della Regione Toscana in materia di edilizia - Istanza di sospensione cautelare dell'esecuzione dell'atto impugnato - Rinuncia del ricorrente alla immediata pronuncia - Rinvio della trattazione.

- Legge della Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55.
- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 9, comma 4 (sostitutivo dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sulla istanza di sospensione a norma dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel testo sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131, nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55 (Accertamento di conformità delle opere edilizie eseguite in assenza di titoli abilitativi, in totale o parziale difformità o con variazioni essenziali, nel territorio della Regione Toscana), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 6 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 16 successivo ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

Udito nella camera di consiglio del 24 marzo 2004 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana.

Ritenuto che con ricorso notificato il 6 febbraio 2004, depositato il 16 febbraio 2004 e iscritto al n. 20 del registro ricorsi del 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55 (Accertamento di conformità delle opere edilizie eseguite in assenza di titoli abilitativi, in totale o parziale difformità o con variazioni essenziali, nel territorio della Regione Toscana);

che l'Avvocatura dello Stato lamenta la violazione degli artt. 3, 51, 81, 117, secondo e terzo comma, 119, 127, secondo comma, e 134 della Costituzione;

che il ricorrente ha chiesto che, ai sensi dell'art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), sia sospesa la legge regionale n. 55 del 2003, ritenendo che ricorrano i presupposti per l'adozione del provvedimento cautelare richiesto;

che nel giudizio si è costituita la Regione Toscana, la quale sostiene che non ricorrano le condizioni per la sospensione della norma impugnata;

che, in prossimità della camera di consiglio fissata per il giorno 24 marzo 2004 per trattare l'istanza cautelare, la Regione ha depositato una memoria nella quale espone le proprie argomentazioni in ordine alla insussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento;

che, successivamente, il ricorrente ha depositato atto nel quale, in considerazione, in particolare, della prossimità dell'udienza stabilita per la trattazione nel merito dei ricorsi in materia di «condono edilizio», fissata per la data dell'11 maggio 2004, rinuncia alla immediata decisione sulla istanza cautelare presentata avverso la legge regionale della Toscana.

Considerato che deve prendersi atto della rinuncia presentata, per il ricorrente, dall'Avvocatura generale dello Stato alla immediata pronuncia sull'istanza cautelare dalla stessa formulata nei confronti della legge della Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55 (Accertamento di conformità delle opere edilizie eseguite in assenza di titoli abilitativi, in totale o parziale difformità o con variazioni essenziali, nel territorio della Regione Toscana);

che sussistono le condizioni per il rinvio della trattazione dell'istanza cautelare indicata all'udienza stabilita per l'esame del merito del ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dispone il rinvio dell'esame dell'istanza di sospensione indicata in epigrafe all'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2004, già fissata per la trattazione del giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55 (Accertamento di conformità delle opere edilizie eseguite in assenza di titoli abilitativi, in totale o parziale difformità o con variazioni essenziali, nel territorio della Regione Toscana).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 aprile 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

04C0456

N. 118

Ordinanza 5 - 8 aprile 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso governativo - Impugnazione di legge della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di edilizia - Istanza di sospensione cautelare dell'esecuzione dell'atto impugnato - Rinuncia alla immediata pronuncia - Rinvio della trattazione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22, artt. 1 e 2.
- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 9, comma 4 (sostitutivo dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sulla istanza di sospensione a norma dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel testo sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131, nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22 (Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 20 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 1° marzo successivo ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2004;

Visto l'atto di costituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia;

Udito nella camera di consiglio del 24 marzo 2004 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Salvatore Di Mattia per la Regione Friuli-Venezia Giulia;

Ritenuto che con ricorso notificato il 20 febbraio 2004, depositato il 1° marzo 2004 e iscritto al n. 24 del registro ricorsi del 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22 (Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive);

che l'Avvocatura generale dello Stato censura l'art. 1, commi 1 e 2, della legge sopra citata, lamentando la violazione degli artt. 3, 5, 81, 117, secondo e terzo comma, 119 e 127, secondo comma della Costituzione, nonché dell'art. 4 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia;

che il ricorrente ha chiesto che, ai sensi dell'art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), sia sospeso l'art. 1 della legge regionale n. 22 del 2003, ritenendo che ricorrano i presupposti per l'adozione del provvedimento cautelare richiesto;

che nel giudizio si è costituita la Regione Fiuli-Venezia Giulia, la quale sostiene che non ricorrono le condizioni per la sospensione della norma impugnata;

che, in prossimità della camera di consiglio fissata per il giorno 24 marzo 2004 per trattare l'istanza cautelare dell'art. 1 della legge regionale n. 22 del 2003, la Regione ha depositato una memoria nella quale espone le proprie argomentazioni in ordine alla insussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento;

che, successivamente, il ricorrente ha depositato atto nel quale, in considerazione, in particolare, della prossimità dell'udienza stabilita per la trattazione nel merito dei ricorsi in materia di «condono edilizio», fissata per la data dell'11 maggio 2004, rinuncia alla immediata decisione sulla istanza cautelare presentata avverso la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia;

Considerato che deve prendersi atto della rinuncia presentata, per il ricorrente, dall'Avvocatura generale dello Stato alla immediata pronuncia sull'istanza cautelare dalla stessa formulata nei confronti dell'art. 1 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22 (Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive);

che sussistono le condizioni per il rinvio della trattazione dell'istanza cautelare indicata all'udienza stabilita per l'esame del merito del ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dispone il rinvio dell'esame dell'istanza di sospensione indicata in epigrafe all'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2004, già fissata per la trattazione del giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22 (Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 aprile 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

04C0457

N. 119

Ordinanza 5 - 8 aprile 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso governativo - Impugnazione di legge della Regione Marche in materia di edilizia - Istanza di sospensione cautelare dell'esecuzione dell'atto impugnato - Rinuncia alla immediata decisione - Rinvio della trattazione.

- Legge della Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29, art. 4, comma 6.
- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 9, comma 4 (che sostituisce l'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sulla istanza di sospensione a norma dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel testo sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, della legge della Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29 (Norme concernenti la vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 25 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 2 marzo successivo ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

Udito nella camera di consiglio del 24 marzo 2004 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche;

Ritenuto che con ricorso notificato il 25 febbraio 2004, depositato il 2 marzo 2004 e iscritto al n. 27 del registro ricorsi del 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29 (Norme concernenti la vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale);

che l'Avvocatura dello Stato lamenta la violazione degli artt. 3, 5, 51, 81, 117, secondo e terzo comma, 119, 127, secondo comma, e 134 della Costituzione;

che il ricorrente ha chiesto che, ai sensi dell'art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), sia sospeso l'art. 4, comma 6, della legge regionale n. 29 del 2003, ritenendo che ricorrono i presupposti per l'adozione del provvedimento cautelare richiesto;

che nel giudizio si è costituita la Regione Marche, la quale sostiene che non ricorrono le condizioni per la sospensione della norma impugnata;

che, in prossimità della camera di consiglio fissata per il giorno 24 marzo 2004 per trattare l'istanza cautelare dell'art. 4 della legge regionale n. 29 del 2003, la Regione ha depositato una memoria nella quale espone le proprie argomentazioni in ordine alla insussistenza dei presupposti per la adozione del provvedimento;

che, successivamente, il ricorrente ha depositato atto nel quale, in considerazione, in particolare, della prossimità dell'udienza stabilita per la trattazione nel merito dei ricorsi in materia di «condono edilizio», fissata per la data dell'11 maggio 2004, rinuncia alla immediata decisione sulla istanza cautelare presentata avverso l'art. 4, comma 6, della legge della Regione Marche.

Considerato che deve prendersi atto della rinuncia presentata, per il ricorrente, dall'Avvocatura generale dello Stato alla immediata pronuncia sull'istanza cautelare dalla stessa formulata nei confronti dell'art. 4, comma 6, della legge della Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29 (Norme concernenti la vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale);

che sussistono le condizioni per il rinvio della trattazione dell'istanza cautelare indicata all'udienza stabilita per l'esame del merito del ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dispone il rinvio dell'esame dell'istanza di sospensione indicata in epigrafe all'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2004, già fissata per la trattazione del giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29 (Norme concernenti la vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 aprile 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

04C0458

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 31

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2004
(della regione Marche)*

Bilancio e contabilità pubblica - Norme delle legge finanziaria 2004 - Possibilità del ricorso all'indebitamento solo per finanziare le spese di investimento (con precisa indicazione delle tipologie delle operazioni che costituiscono rispettivamente indebitamento ed investimento, i procedimenti di controllo e l'attribuzione al Ministro dell'economia e delle finanze di disporre modifiche alle tipologie) - Ricorso della Regione Marche - Previsione di norme di dettaglio non riconducibili ai principi di coordinamento di finanza pubblica - Denunciata lesione delle attribuzioni della Regione in materia di autonomia finanziaria - Denunciata indebita compressione delle competenze regionali lese dalla puntuale elencazione degli «investimenti» ed «indebitamenti» ammessi - Previsione dell'attribuzione delle modifiche alle tipologie di indebitamento al Ministro dell'economia - Atto normativo di natura regolamentare - Invasione della sfera di competenze regionale con mancata previsione di qualsiasi forma di partecipazione delle stesse - Lesione dell'autonomia finanziaria della Regione - Incidenza sui rapporti tra fonti statali e fonti regionali, con violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi 16, 17, 18, 19 e 20.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 119.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2004 - Assunzioni di personale, dotazioni organiche delle amministrazioni regionali, degli enti regionali e delle aziende del Servizio sanitario - Rideterminazione degli organici entro limiti e secondo criteri prestabiliti, blocco temporaneo delle assunzioni a tempo indeterminato nell'anno 2004 e previsione di criteri e limiti per l'assunzione di personale a tempo determinato - Ricorso della Regione Marche - Denunciata esorbitanza dalle competenze statali esclusive - Invasione di competenze legislative (residuali o concorrenti) delle Regioni - Denunciata invasione della competenza legislativa residuale spettante alle Regioni in materia ordinamento degli uffici e del personale regionale - Incidenza sui rapporti tra fonti statali e fonti regionali, con violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi 53, 60 e 65.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2004 - Assunzioni di personale, dotazioni organiche delle amministrazioni regionali, degli enti regionali e delle aziende del Servizio sanitario - Rideterminazione degli organici entro limiti e secondo criteri prestabiliti, blocco temporaneo delle assunzioni a tempo indeterminato nell'anno 2004 e previsione di criteri e limiti per l'assunzione di personale a tempo determinato - Ricorso della Regione Marche - Denunciata esorbitanza dalle competenze statali esclusive - Invasione di competenze legislative (residuali o concorrenti) delle Regioni - Carattere dettagliato e inderogabile delle previsioni statali - Violazione della sfera di autonomia finanziaria delle Regioni.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi 53, 60 e 65.
- Costituzione artt. 117, commi terzo e quarto, 119.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2004 - Assunzioni di personale a tempo indeterminato nelle amministrazioni regionali, negli enti regionali e nelle aziende del Servizio sanitario - Fissazione di criteri e limiti per l'anno 2004 - Attribuzione del relativo potere al Presidente del Consiglio dei ministri, previo accordo interistituzionale tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata - Ricorso della Regione Marche - Denunciata invasione della potestà regolamentare spettante alle Regioni in materie non riservate alla legislazione statale esclusiva - Ingiustificata allocazione di funzioni amministrative presso organi statali, in contrasto con le regole costituzionali sulla distribuzione delle competenze amministrative nell'ordinamento - Esorbitanza dall'ambito del coordinamento della finanza pubblica - Invasione di competenza legislativa residuale delle Regioni - Denunciata esorbitanza dalle competenze statali esclusive - Invasione di competenze legislative (residuali o concorrenti) delle Regioni - Denunciata invasione della competenza legislativa residuale spettante alle Regioni in materia ordinamento degli uffici e del personale regionale - Violazione del riparto delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, comma 60.
- Costituzione artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, 118.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2004 - Assunzioni di personale a tempo indeterminato nelle amministrazioni regionali, negli enti regionali e nelle aziende del Servizio sanitario - Fissazione di criteri e limiti per l'anno 2004 - Attribuzione del relativo potere al Presidente del Consiglio dei ministri, previo accordo interistituzionale tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata - Ricorso della Regione Marche - Intervento legislativo di dettaglio in materia relativa all'organizzazione amministrativa della Regione e degli subregionali - Esorbitanza dall'ambito del coordinamento della finanza pubblica - Violazione della sfera di autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi 53, 60 e 65.
- Costituzione artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, 119.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Norme della legge finanziaria 2004 - Modifica alla normativa recata dal decreto legge n. 269/2003 e dalla legge di conversione n. 326/2003 - Intervento legislativo di dettaglio per l'individuazione dei casi di esclusione dalla sanatoria - Ricorso della Regione Marche - Violazione della competenza legislativa concorrente relativa al governo del territorio nell'ambito del quale è ricompresa l'edilizia.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 125.
- Costituzione art. 117, commi terzo e quarto.

Ricorso della regione Marche, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazioni della giunta regionale n. 138 del 17 febbraio 2004 e n. 148 del 20 febbraio 2004, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Stefano Grassi del Foro di Firenze ed eletivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, piazza Barberini n. 12, come da procura speciale per atto del notaio Simonetta Sabatini di Ancona n. rep. 39.501 del 20 febbraio 2004;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 16, 17, 18, 19, 20, 53, 60 e 65 e dell'art. 4, comma 125 della legge 24 dicembre 2003 n. 350 («Legge finanziaria 2004», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 27 dicembre 2003 - Supplemento ordinario - n. 196), per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.

F A T T O

1. — La legge 24 dicembre 2003, n. 350, contiene una serie di disposizioni che la regione Marche ritiene lesive della propria sfera di competenza costituzionalmente garantita.

Si tratta, in particolare, delle seguenti disposizioni:

l'art. 3, comma 16 per il quale «ai sensi dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b) del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all'art. 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento»;

l'art. 3, comma 17, che delimita la nozione di indebitamento per gli enti di cui al comma 16, ricoprendendovi «l'assunzione di mutui, l'emissioni di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata non collegati a un'attività preesistente e le cartolarizzazioni con corrispettivo inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata», nonché «le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche» ed escludendo «agli effetti del citato art. 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio. Modiche alle predette tipologie di indebitamento sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, sulla base dei criteri definiti in sede europea»;

l'art. 3, comma 18, che, ai fini di cui all'art. 119, sesto comma, delimita la nozione di investimenti, ricomprendendovi:

«a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali;

b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti;

c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnicoscientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale;

d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale;

e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose;

f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti;

g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni;

h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'art. 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109;

i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio»;

l'art. 3, comma 19, per il quale «gli enti e gli organismi di cui al comma 16 non possono ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite. A tale fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l'operazione, relativo all'esercizio finanziario precedente l'operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio»;

l'art. 3, comma 20, per il quale «le modifiche alle tipologie di cui ai commi 17 e 18 sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT»;

l'art. 3, comma 53 che (riformulando l'art. 34, comma 4 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Finanziaria 2003), prevede che «per l'anno 2004, alle amministrazioni di cui agli articoli 1, comma 2 e 70, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, ivi comprese le Forze armate, i Corpi di polizia, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, fatte salve le assunzioni di personale relative a figure professionali non fungibili la cui consistenza organica non sia superiore all'unità, nonché quelle relative alle categorie protette»;

l'art. 3, comma 60, che (riformulando l'art. 34, comma 11 della legge 27 dicembre 2002, n. 289), in particolare stabilisce che «ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, sono fissati per le amministrazioni regionali, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2003 — l'art. 34, comma 11 aggiungeva «per gli altri enti locali» — e gli enti del Servizio sanitario nazionale, criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2004. Tali assunzioni, fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, devono, comunque, essere contenute, fatta eccezione per il personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale, entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2003, tenuto conto, in relazione alla tipologia degli enti, della dimensione demografica, dei profili professionali del personale da assumere, della essenzialità dei servizi da garantire e dell'incidenza delle spese del personale sulle entrate correnti. Per gli enti del Servizio sanitario nazionale possono essere disposte esclusivamente assunzioni, entro i limiti predetti, di personale appartenente al ruolo sanitario» e che «i singoli enti in caso di assunzioni di personale devono autocertificare il rispetto delle disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno 2003. Fino all'emanazione dei decreti di cui al presente comma trovano applicazione le disposizioni di cui al comma 53»;

l'art. 3, comma 65, nella parte in cui (riformulando l'art. 34, comma 13 della legge 27 dicembre 2002, n. 289), stabilisce che «per l'anno 2004 le amministrazioni di cui al comma 53 possono avvalersi di — l'art. 34, comma 13, prevedeva “possono procedere all'assunzione di” — personale a tempo determinato, ad eccezione di quanto previsto all'art. 108 del testo unico di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nei limiti di spesa previsti dall'art. 34, comma 13, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e successive modificazioni. La spesa per il personale a tempo determinato in servizio presso il Corpo forestale dello Stato nell'anno 2004, assunto ai sensi della legge 5 aprile 1985, n. 124, non può superare quella sostenuta per lo stesso personale nell'anno 2003. Le limitazioni di cui al presente comma non trovano applicazione nei confronti delle regioni e delle autonomie locali, fatta eccezione per le province e i comuni che per l'anno 2003 non abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno, cui si applica quanto disposto dall'art. 29, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché nei confronti del personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale. Per il comparto scuola trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore»;

l'art. 4, comma 125, che (intervenendo sul comma 27 dell'art. 32 del d.l. n. 269/2003, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, che individua ipotesi specifiche di opere abusive non suscettibili di sanatoria), prevede che «la lettera g) del comma 27 dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 — che le circoscriveva a quelle “realizzate nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato ed alle esigenze della navigazione marittima, quali identificate ai sensi del secondo comma dell'art. 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616” —, è sostituita dalla seguente: g) siano state realizzate nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo, lacuali e fluviale, nonché nei terreni gravati da diritti di uso civico».

2. — La regione Marche, con deliberazione della giunta n. 138 del 17 febbraio 2004 e n. 148 del 20 febbraio 2004, ha deliberato di impugnare davanti a questa Corte le norme sopra richiamate, perché illegittime e lesive dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta e garantita alla stessa regione ricorrente, per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

3. — Illegittimità dell'art. 3, commi 16, 17, 18, 19 20 della legge 24 dicembre 2003 n. 350, per lesione della sfera di competenza legislativa regionale, particolarmente per violazione dell'art. 117, commi terzo, quarto e sesto e 119 Cost.

L'art. 3, comma 16 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 stabilisce, in particolare, che le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli altri organismi indicati nella stessa norma possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e che le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti di cui all'art. 12 d.lgs. n. 76 del 2000, solo per finanziare spese di investimento.

La norma nei commi successivi si preoccupa di delimitare la nozione di indebitamento (comma 17) e, ai fini di cui all'art. 119, sesto comma, quella di investimenti (comma 18), escludendo la possibilità di ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite» (comma 19) ed assoggettando, infine, «le modifiche alle tipologie di cui ai commi 17 e 18», all'adozione di un «decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT» (comma 20).

3.1. — Si deve ritenere che i commi 16-20 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 intendano dare attuazione e vogliano integrare un principio presente nell'art. 119, ultimo comma Cost. Ma si deve dubitare, in primo luogo, che il principio costituzionale di cui all'art. 119, ultimo comma, Cost., possa essere oggetto di autonoma interpretazione del legislatore nazionale e definito nei suoi aspetti applicativi direttamente dalla legge finanziaria, anziché dalle norme di coordinamento e comunque al di fuori di un intervento o una possibilità di definizione da parte del legislatore regionale.

I commi 16-20 dell'art. 3, nel disciplinare l'indebitamento delle regioni e degli enti locali con previsioni di dettaglio non riconducibili ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di cui all'art. 119 della Costituzione, violano l'autonomia finanziaria garantita agli enti *sub-statali* proprio dall'art. 119 della Costituzione.

L'art. 119, secondo comma Cost. prevede che l'autonomia finanziaria delle regioni si muova «secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Principi che vengono dettati dal legislatore statale, ma — proprio perché diretti ad attuare il previsto coordinamento — tali principi debbono essere inseriti in una disciplina che determini contestualmente i «principi generali», così come ha previsto la stessa legge finanziaria per il 2003 (n. 289 del 27 dicembre 2002, che, all'art. 3, ha istituito un'Alta Commissione per indicare al Governo il contenuto di tale normativa; anche la legge finanziaria impugnata conferma questa scelta all'art. 2, comma 20, legge n. 350 del 2003, fissando il termine entro il quale l'Alta Commissione deve concludere i suoi lavori). La determinazione di norme, per di più di dettaglio, nell'ambito delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, risulta — anche sotto questo profilo — illogica e lesiva delle competenze regionali. Competenze regionali che vengono compresse e comunque lese dalla puntuale elencazione degli «investimenti» e degli «indebitamenti» ammessi, di cui, in particolare, al comma 18 dell'art. 3 della legge impugnata: elencazioni e precisazioni che finiscono per condizionare in termini stringenti — e, come tali, inammissibili — la stessa capacità di esercizio autonomo delle competenze legislative ed amministrative delle regioni.

La lesione è particolarmente evidente per la parte in cui le norme impugnate rendono illegittimo il finanziamento mediante ricorso all'indebitamento di una serie di interventi destinati alla realizzazione di investimenti e in particolare di quelli riferiti ai trasferimenti in conto capitale a favore di privati: ciò significa che tutte le spese relative ai contributi in conto capitale alle imprese, alle famiglie, alle associazioni non sono più finanziabili con il ricorso all'indebitamento. Lo stesso dicasì per la quasi totalità dei cofinanziamenti regionali di programmi comunitari. La compressione della competenza regionale è, sotto questo profilo, evidente, perché si produce — in assenza di qualsiasi previo meccanismo di coordinamento o di intesa — un'alterazione consistente degli equilibri dei bilanci regionali: dati i ristretti margini di autofinanziamento delle regioni, la quasi totalità delle spese regionali di investimento sono, infatti, finanziate con l'indebitamento.

In definitiva, la disciplina posta dallo Stato si pone in contrasto con il sistema costituzionale vigente che attribuisce alle regioni potestà normativa nel quadro dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale, che deve essere pertanto legge di coordinamento e non di dettaglio.

3.2. — La legge impugnata viola comunque l'art. 117, sesto comma Cost., quando all'art. 3, comma 17, stabilisce che le «modifiche alle predette tipologie di indebitamento sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, sulla base dei criteri definiti in sede europea», ed all'art. 3, comma 20, precisa che «le modifiche alle tipologie di cui ai commi 17 e 18 sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT».

È, infatti, evidente che viene così attribuita al Ministro dell'economia e delle finanze potestà regolamentare in materia non riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato laddove «deve escludersi la possibilità per lo Stato di intervenire in tale materia con atti normativi di rango sublegislativo» (così la sentenza di questa Corte 27 ottobre 2003, n. 329, punto 4 della parte In diritto).

Né la competenza ministeriale è accompagnata da qualsiasi garanzia procedurale, che consenta la partecipazione delle regioni alla definizione delle variazioni delle tipologie degli investimenti e degli indebitamenti. Di qui un ulteriore profilo di lesione delle competenze regionali.

4. — Illegittimità dell'art. 3, commi 53, 60, 65 della legge 24 dicembre 2003 n. 350, per lesione della sfera di competenza legislativa regionale, particolarmente per violazione dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma Cost.

4.1. — L'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 stabilisce, in particolare, per l'anno 2004 il «divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato» (comma 53); nonché la fissazione di criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato «per le amministrazioni regionali, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2003 e gli enti del Servizio nazionale», da stabilire «con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri ... previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata» (comma 60).

L'art. 3 prevede, inoltre, che «per l'anno 2004 le amministrazioni di cui al comma 53 possono avvalersi di personale a tempo determinato, ad eccezione di quanto previsto all'art. 108 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continua, nei limiti di spesa previsti dall'articolo 34, comma 13, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e successive modificazioni» (comma 65).

Le disposizioni ora richiamate dispongono dunque un vero e proprio blocco generalizzato della assunzione di personale, da parte delle amministrazioni pubbliche.

È necessario difatti sottolineare che le disposizioni dell'art. 3 interessano «le amministrazioni di cui agli artt. 1, comma 2, e 70, comma 4 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 e successive modificazioni, ivi comprese le Forze armate, i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco». L'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 si applica, in particolare, alle «Amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAM) e le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300».

4.2. — Si deve rilevare che la disciplina delle assunzioni e delle dotazioni organiche delle amministrazioni regionali e degli enti facenti parte del Servizio sanitario nazionale non rientra tra le materie per le quali lo Stato può esercitare potestà legislativa esclusiva.

Nessuna delle materie elencate nella disposizione di cui all'art. 117, secondo comma Cost. è in grado di costituire per il legislatore statale titolo legittimante all'esercizio di potestà legislativa nella disciplina delle assunzioni relative alle regioni, agli enti territoriali regionali, e in particolare, agli enti del Servizio sanitario.

Al legislatore statale è riservata la sola disciplina di cui all'art. 117, comma secondo, lettera g), Cost., relativa alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», come affermato anche di recente da questa Corte costituzionale (sentenza 19 dicembre 2003 n. 363, punto 4 della parte In diritto); per cui la corrispondente materia «ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni, degli enti locali e degli enti pubblici substatali», non essendo contemplata in nessuno degli elenchi contenuti nello stesso art. 117, spetta inequivocabilmente alla competenza residuale del legislatore regionale.

Poiché i meccanismi di contenimento delle dotazioni organiche disciplinati con le norme impugnate attengono all'organizzazione della funzione amministrativa regionale e locale, è da ritenere che la loro disciplina sia riservata alla competenza del legislatore regionale; competenza che, nel caso di specie, risulta inequivocabilmente lesa.

Le norme impugnate, in particolare, non possono essere ricondotte alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», materia riservata allo Stato ai sensi della lettera m) del secondo comma dell'art. 117 Cost. È, infatti, evidente che la determinazione dei livelli essenziali per garantire determinati diritti sul territorio nazionale, che, come afferma questa Corte nella sentenza 282/2002, legittima il legislatore a «porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti», coincidente con il livello minimo dei medesimi, deve comunque rispondere alla necessità di preservare le diversità territoriali, e non può essere identificata con la decisione sulla necessità di bloccare le assunzioni e le dotazioni organiche in particolar modo delle strutture del Servizio sanitario nazionale.

In conclusione, le norme impugnate sono illegittime per la parte in cui si riferiscono non solo allo Stato e o agli enti pubblici nazionali, ma anche alle regioni, agli enti regionali e alle strutture del Servizio sanitario.

4.3. — Anche qualora si dovesse ritenere che la disciplina impugnata possa essere ricondotta ad ambiti di competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost. — più precisamente, alle materie «tutela della salute» e «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica del sistema tributario» — l'art. 3, commi 53, 60 e 65 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sarebbe comunque da ritenere costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per la parte in cui disciplina, con norme non di principio, direttamente applicabili da parte dei destinatari e comunque non derogabili dal legislatore regionale, una materia compresa tra quelle affidate alla legislazione concorrente dello Stato e delle regioni.

Sotto questo profilo, la disciplina della legge impugnata si pone chiaramente in contrasto con il ruolo specificamente riservato allo Stato nella legislazione concorrente; ruolo che la norma costituzionale limita alla determinazione dei principi fondamentali della materia.

Si devono ritenere principi fondamentali «solo i nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono per i principi enunciati o da esse desumibili» (Corte cost., sent. 7 novembre 1995, n. 482), con un «livello di maggior astrattezza» rispetto alle regole positivamente stabilite dal legislatore regionale (Corte cost., 16 marzo 2001, n. 65).

Ora, pur considerando la funzione di tali principi in termini ampi, di indirizzo e coordinamento delle competenze regionali per la realizzazione di esigenze unitarie, la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, Cost., opera una netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina, «comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore» (sentenza 26 giugno 2002, n. 282, in motivazione), fermo restando che le norme per essere considerate principi fondamentali devono essere «espressive di scelte politico-legislative fondamentali o, quantomeno, di criteri o modalità generali tali da costituire un saldo punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale» (sentenza 18 febbraio 1988, n. 177, punto 2.3.1 della parte In diritto) e che le regioni sono in ogni caso responsabili nel proprio territorio delle norme di organizzazione e di procedura (sentenza 14 novembre 2003, n. 338 punto 5.1 della parte IN DIRITTO).

Le norme impugnate sacrificano cioè, in maniera del tutto illegittima ed incoerente, quel contenuto minimo dell'autonomia legislativa regionale che, nelle materie attribuite alla competenza legislativa concorrente delle regioni, il legislatore statale non può viceversa comprimere o eliminare.

Anche a voler ammettere — ma la regione ricorrente contesta tale interpretazione — che lo Stato abbia il potere di emanare discipline autoapplicative o di dettaglio nelle materie di potestà legislativa concorrente, si deve ricordare che, per costante giurisprudenza di questa Corte (v. Corte cost., 23 luglio 2002, n. 376, punto 6 parte IN DIRITTO), tale potere si può estrarre solo attraverso norme a carattere cedevole rispetto agli interventi del legislatore regionale. Carattere, con tutta evidenza, da escludere per le norme impugnate, che impongono limiti gravi e immediatamente efficaci alle dotazioni di personale, disciplinando tali limiti in via esclusiva (senza lasciare alcuno spazio di autonomia alla legislazione regionale), in maniera dunque gravemente lesiva della competenza legislativa della regione.

L'esclusione di una disciplina di dettaglio in materia di dotazione organica è stata del resto ribadita da questa Corte (cfr. sentenza 13 gennaio 2004, n. 5, punto 3 parte IN DIRITTO, per la quale, ad esempio, «una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle regioni svolgere con una propria disciplina»).

Non vi può d'altro canto essere dubbio sul carattere puntuale e di dettaglio delle disposizioni recate dall'art. 3, commi 53, 60 e 65. Le norme impugnate non determinano semplici principi per il contenimento della spesa in materia di personale degli enti regionali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ma arrivano a determinare il numero massimo di posti in dotazione organica e a disporre un blocco generale e coattivo delle assunzioni, per di più legato a date puntualmente individuate.

È quindi evidente che, di fronte a questa disciplina, non esiste da parte del legislatore regionale la possibilità di intervenire a livello legislativo e amministrativo in materie che, invece, sono riconducibili alla sua competenza legislativa concorrente.

L'art. 3, commi 53, 60 e 65 cioè, in palese violazione di quanto previsto dall'art. 117, terzo comma Cost., non contiene norme di principio volte a definire il quadro normativo della materia che il legislatore regionale dovrebbe rispettare nell'esercizio della sua autonomia legislativa costituzionalmente garantita. Al contrario, stabilisce norme puntuali rivolte direttamente ai soggetti destinatari della disciplina, senza lasciare alcuno spazio alla necessaria interposizione del legislatore regionale.

È necessario anche sottolineare che, ai sensi dell'art. 2, secondo comma, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 205 (rimasto invariato a seguito della riforma operata dal d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229), competono alle regioni, nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi nazionali, le funzioni legislative ed amministrative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera. La norma prevede, in particolare, che alle regioni spetti la «determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute e dei criteri di finanziamento delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, le attività di indirizzo tecnico, promozione e supporto nei confronti delle predette unità sanitarie locali ed aziende, anche in relazione al controllo di gestione ed alla valutazione della qualità delle prestazioni sanitarie» (art. 2, secondo comma).

Questa Corte, di recente, ha confermato che «nei limiti dei principi fondamentali, nulla vieta (...) che le regioni, responsabili per il proprio territorio dei servizi sanitari, dettino norme di organizzazione e di procedura, o norme concernenti l'uso delle risorse pubbliche in questo campo» (sentenza 14 novembre 2003, n. 338 punto 5.1 della parte IN DIRITTO).

In conclusione, lo Stato può dettare principi generali di carattere finanziario per le regioni e per le aziende sanitarie: ma non può stabilire e determinare azioni strumentali puntuale e di dettaglio, quali la determinazione delle dotazioni organiche e il blocco delle assunzioni, al fine di realizzare tali principi.

4.4. — In questa prospettiva, è evidente che anche un eventuale riferimento all'«interesse nazionale» non potrebbe giustificare l'attribuzione allo Stato della potestà di disciplinare il blocco delle assunzioni e la determinazione delle dotazioni organiche delle regioni, degli enti regionali e delle aziende del Servizio sanitario.

Indipendentemente dalla circostanza che, in nessun modo, il limite dell'interesse nazionale è oggi espressamente menzionato nelle norme del Titolo V della Costituzione, si deve comunque rilevare che l'eventuale richiamo ad interessi nazionali non può di per sé escludere la potestà legislativa regionale negli ambiti materiali di competenza concorrente o residuale di cui all'art. 117 Cost., terzo e quarto comma. La scelta del legislatore di revisione costituzionale è stata, infatti, chiaramente quella di non attribuire al rilievo nazionale della materia e agli interessi nazionali da essa soddisfatti, il significato di un fattore di esclusione della potestà legislativa regionale («l'interesse nazionale non è più, oggi, un limite autonomo della legislazione regionale, né può essere autonomo fondamento di un intervento legislativo statale in materie di competenza regionale [cfr., sentenze n. 303 e 370 del 2003]», così la sentenza 16 gennaio 2004, n. 16, punto 6, parte IN DIRITTO).

Il nuovo testo costituzionale, non prevedendo l'interesse nazionale come limite alla potestà legislativa delle regioni, non prevede neppure l'esercizio di un generale potere di indirizzo e coordinamento (che, nel contesto costituzionale previgente, costituiva il corollario positivo dell'interesse nazionale). E, infatti, la tutela degli interessi nazionali — o ultraregionali — è espressa, nel nuovo art. 117 Cost., solo in sede di elencazione tassativa dei compiti specificatamente riservati alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Tali affermazioni sono suffragate dalla giurisprudenza di questa Corte, che ha, di recente, confermato che «il nuovo art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente delle regioni la materia della tutela della salute (...). Pertanto, in tale materia le regioni possono esercitare le proprie competenze legislative approvando una propria disciplina — anche sostitutiva di quella statale — sia pure nel rispetto del limite dei principi fondamentali posti dalle leggi dello Stato. D'altra parte, deve escludersi la possibilità per lo Stato di intervenire in tale materia con atti normativi di rango sublegislativo, in considerazione di quanto disposto dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione; e parimenti, è da escludere la permanenza in capo allo Stato del potere di emanare atti di indirizzo e coordinamento in relazione alla materia *de qua*, anche alla luce di quanto espressamente disposto dall'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il quale stabilisce che «nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'art. 4 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112» (sentenza 27 ottobre 2003, n. 329, punto 4 della parte IN DIRITTO).

5. — Illegittimità dell'art. 3, commi 53, 60 e 65 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, per lesione della sfera di competenza regionale, particolarmente per la violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma e dell'art. 119 Cost.

5.1. — Le disposizioni impugnate — oltre a violare la competenza legislativa piena o comunque concorrente delle regioni — prevista dall'art. 117, terzo e quarto comma della Costituzione, violano l'autonomia di spesa, costituzionalmente riconosciuta e garantita alle regioni dal primo comma dell'art. 119 Cost.

La drastica limitazione delle dotazioni organiche e il blocco delle assunzioni imposto dalle norme della legge 24 dicembre 2003, n. 350 determina, nel caso delle amministrazioni regionali e degli enti del Servizio sanitario regionale, una lesione della sfera di autonomia finanziaria della regione, la quale non può che essere l'unico soggetto abilitato a prevedere procedure e criteri di controllo della propria spesa pubblica.

La *ratio* del disegno costituzionale ricavabile da quest'ultima disposizione rende, infatti, inammissibile ritenere che allo Stato sia consentito dettare norme che limitino direttamente tale autonomia, introducendo specifiche forme di controllo dettate dal livello centrale.

Le norme in esame violano quindi l'art. 119 Cost., nella parte in cui, disconoscendo il carattere autonomo e non più prevalentemente derivato della finanza regionale, pongono limiti al legislatore regionale nella definizione delle proprie politiche di bilancio.

Infatti, la scelta circa l'eventuale ricorso a forme di blocco delle assunzioni non può che spettare esclusivamente alla regione, oltretutto nel perseguimento di finalità autonomamente definite nell'esercizio della propria funzione di indirizzo politico. Di qui le denunciate lesioni dell'autonomia finanziaria della regione ricorrente, riconosciuta dall'art. 119 Cost.

Questa Corte ha chiarito che «in base al nuovo articolo 119, gli enti locali e le regioni hanno «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (primo comma) e godono di «risorse autonome» (secondo comma). Tributi ed entrate proprie, da essi stessi stabiliti secondo i principi, di coordinamento della finanza pubblica, partecipazioni al gettito di tributi statali riscossi sul loro territorio, e accesso ad un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, da utilizzarsi «senza vincoli di destinazione», sono le risorse che debbono consentire a regioni ed enti locali di «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (secondo, terzo e quarto comma). Per il resto, è prevista solo la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi finanziari speciali «in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni» per gli scopi indicati, o «diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (quinto comma).

Non sono quindi ammesse forme di «ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (sentenza 16 gennaio 2004, n. 16, punti 4 e 5 parte IN DIRITTO; *cfr.*, nello stesso senso, sentenza 29 gennaio 2004, n. 49, punto 2 parte IN DIRITTO).

6. — Illegittimità dell'art. 3, comma 60 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, per lesione della sfera di competenza regionale, particolarmente per la violazione degli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma e dell'art. 118 Cost.

6.1. — L'art. 3, comma 60, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 prevede, in particolare — come già sottolineato — che ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, sono fissati per le amministrazioni regionali, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2003 e gli enti del Servizio sanitario nazionale, criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2004».

Lo stesso art. 3, comma 60, determina la percentuale massima di tali assunzioni (che «fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, devono, comunque, essere contenute, fatta eccezione per il personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale, entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni del servizio verificate nel corso dell'anno 2003, tenuto conto, in relazione alla tipologia degli enti, della dimensione demografica, dei profili professionali del personale da assumere, della essenzialità dei servizi da garantire e dell'incidenza delle spese del personale sulle entrate correnti»); esclude determinate categorie di personale dalle possibili assunzioni («per gli enti del Servizio sanitario nazionale possono essere disposte esclusivamente assunzioni, entro i limiti predetti, di personale appartenente al ruolo sanitario») e che «i singoli enti in caso di assunzioni di personale devono autocertificare il rispetto delle disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno 2003. Fino all'emanazione dei decreti di cui al presente comma trovano applicazione le disposizioni di cui al comma 53».

In sostanza, la norma impugnata demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la fissazione, in particolare per le regioni e «per gli enti del Servizio sanitario nazionale» di «criteri e limiti» — assolutamente puntuali e cogenti — per le «assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2004».

La norma statale impugnata prevede dunque un'ipotesi di allocazione di decisioni amministrative presso la Presidenza del Consiglio dei ministri che incardina in organi statali le relative funzioni ed attività.

In tal modo, le disposizioni richiamate si pongono in palese contrasto con quanto stabilito dall'art. 117, sesto comma Cost., e dall'art. 118 Cost., che fissano, rispettivamente, una ripartizione rigida della potestà regolamentare e i parametri costituzionali per la corretta allocazione-distribuzione delle funzioni amministrative tra gli enti che «costituiscono» la Repubblica.

Allo Stato la potestà regolamentare spetta solo nella materia di legislazione esclusiva statale; alle regioni spetta, invece «in ogni altra materia». Poiché l'oggetto della disciplina del decreto impugnato è riconducibile a materie elencate nell'art. 117, commi tre e quattro Cost., è altrettanto innegabile che la potestà di dettare norme a contenuto regolamentare, in tale ambito disciplinare, deve essere riconosciuta solo alla regione (si può citare la sentenza di questa Corte 27 ottobre 2003, n. 329, punto 4 della parte IN DIRITTO, per la quale «deve escludersi la possibilità per lo Stato di intervenire in tale materia con atti normativi di rango sublegislativo, in considerazione di quanto disposto dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione»).

6.2. — L'attribuzione di funzioni amministrative ad organi dell'amministrazione statale viola, nel caso di specie, anche l'art. 118 primo comma Cost. In proposito, l'art. 118, primo comma Cost. stabilisce che «le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

La norma costituzionale non contiene un'attribuzione diretta di funzioni amministrative ai diversi livelli territoriali di governo; fissa semplicemente, criteri e principi per la ripartizione di tali funzioni da parte dell'ente che risulti, di volta in volta, titolare di una potestà legislativa nella specifica materia. Di conseguenza, l'art. 118, primo comma, costituisce necessario parametro di legittimità costituzionale di ogni intervento normativo finalizzato ad allocare funzioni amministrative.

Tale parametro è individuato nell'esigenza che sussistano specifiche ragioni di esercizio unitario della funzione, puntualmente motivate in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, tali da giustificare nei singoli casi l'attrazione della competenza ad un livello di governo superiore rispetto a quello «più vicino» al cittadino (in questo senso si può citare la sentenza di questa Corte 1º ottobre 2003, n. 303, punto 16 parte IN DIRITTO, secondo cui la disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo deve essere finalizzata «ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere poste al rischio della ineffettività»).

Di qui il necessario rigore nel valutare ogni norma dalla quale consegua l'attribuzione delle competenze al livello di governo «più lontano» dal cittadino, ossia al livello statale.

Vi è dunque un obbligo per il legislatore, particolarmente per quello statale, di accompagnare qualunque scelta di allocazione di funzioni amministrative ad un livello diverso da quello comunale, con una analisi ed una verifica sostanziale dell'effettiva rispondenza della scelta (pur sempre discrezionale) ai parametri indicati dalla norma costituzionale. Ciò implica che la norma che alloca le funzioni dovrà anche enunciare le circostanze e le finalità che rendono legittima la scelta effettuata.

Le disposizioni impugnate non soddisfano tali requisiti, non essendo rinvenibile, neppure implicitamente o indirettamente, alcun riferimento ad una qualunque ragione in grado di giustificare l'attribuzione ad organi statali di funzioni amministrative relative ai limiti delle assunzioni di personale negli enti regionali e negli enti del Servizio sanitario nazionale.

Anche se questa Corte volesse ritenere che lo Stato possa autoattribuirsi funzioni amministrative nella materia in oggetto (a prescindere dall'illegittimità del riconoscimento di una sua potestà legislativa, denunciata nei paragrafi precedenti) senza sottostare ad alcun vincolo formale di espressa indicazione dei presupposti che ne motivano la scelta, le disposizioni impugnate si devono comunque ritenere costituzionalmente illegittime in quanto lesive dei limiti sostanziali che l'art. 118, primo comma, stabilisce per la distribuzione delle competenze amministrative nell'ordinamento.

In altri termini, non si vede alcun motivo per allocare a livello centrale funzioni amministrative che risultano collegate alla specifica localizzazione sul territorio dei singoli enti e alla concreta modalità di realizzazione delle funzioni svolte da tali enti. Tali funzioni, infatti, potrebbero adeguatamente essere svolte dalle amministrazioni preposte alla cura degli interessi che insistono sul territorio regionale.

6.3. — Il fatto che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dall'art. 3, comma 60 debba essere adottato previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali in sede di conferenza unificata, non può assumere decisivo rilievo.

La previsione di un accordo non supera la lesione delle competenze legislative attribuite alla regione dalla Costituzione; anche perché — attraverso l'accordo — lo Stato acquisirebbe la possibilità di dettare norme di mero dettaglio, espropriando quindi del tutto l'autonomia legislativa ed amministrativa della regione.

7. — Illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 53, 60 e 65 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, per lesione della sfera di competenza regionale, particolarmente per violazione degli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma e 119 Cost.

7.1. — Lo Stato non può fondare la propria competenza sulla circostanza che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dalla disposizione impugnata (in particolare dal comma 60) ha come finalità quella di garantire il «concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica».

L'obiettivo indicato dal legislatore statale non può consentirgli di intervenire in settori materiali dell'ordinamento che gli sono sottratti, come quello relativo all'organizzazione amministrativa della regione e degli enti subregionali al quale deve essere ascritto l'art. 3, comma 60 della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Peraltro, un intervento dello Stato, potrebbe giustificarsi solamente ove fosse rivolto alla determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo e quarto comma e 119 Cost.

In proposito, deve essere evidenziato che l'art. 3, in particolare al comma 60, nel disporre che le «assunzioni, fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, devono, comunque, essere contenute, fatta eccezione per il personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale, entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni del servizio verificatesi nel corso dell'anno 2003, tenuto conto, in relazione alla tipologia degli enti, della dimensione demografica, dei profili professionali del personale da assumere, della essenzialità dei servizi da garantire e dell'incidenza delle spese del personale sulle entrate correnti. Per gli enti del Servizio sanitario nazionale possono essere disposte esclusivamente assunzioni, entro i limiti predetti, di personale appartenente al ruolo sanitario. Non può essere, in ogni caso, stabilita una percentuale superiore al 20 per cento per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e le province che abbiano un rapporto dipendenti-popolazione superiore a quello previsto dall'art. 119, comma 3, del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, maggiorato del 30 per cento o la cui percentuale di spesa del personale rispetto alle entrate sia superiore alla media nazionale per fasce demografiche», non introduce norme di coordinamento della finanza pubblica, ma stabilisce dei vincoli alla politica delle assunzioni di regioni ed enti locali; né tali vincoli possono essere ricondotti per la loro intensità normativa al rango di principi della materia, apparendo *ictu oculi* puntuali e dettagliati.

7.2. — La previsione, già sopra censurata, della conclusione di un accordo tra Governo, regioni ed autonomie locali per fissare criteri e limiti per le assunzioni per l'anno 2004, indicati dal comma 60 dell'art. 3, non è in grado di sanare l'illegittimità della norma denunciata.

Lo strumento dell'accordo è certamente coerente con il principio del coordinamento di cui all'art. 119 Cost. Ma è evidente che l'accordo idoneo a consentire un coordinamento rispettoso dell'autonomia costituzionale delle regioni non può intervenire come strumento per definire le modalità di applicazione di puntuali limiti fissati unilateralmente dal legislatore statale che, in tal modo, si pone in violazione dell'art. 119 Cost.

8. — Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 125, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, per lesione della sfera di competenza legislativa regionale, particolarmente per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

8.1. — L'art. 4, comma 125 della legge 24 dicembre 2003 n. 350, stabilisce che «la lettera g) del comma 27 dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 è sostituita dalla seguente: g) siano state realizzate nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo, lacuale e fluviale, nonché nei terreni gravati da diritti di uso civico».

La norma escludendo dalla sanatoria non solo le opere realizzate sul demanio marittimo, ma anche lacuale, fluviale, nonché sui terreni gravati dal diritto di uso civico, legittima l'intervento dello Stato con una disciplina di dettaglio, individuando le zone escluse dalla sanatoria ed è, pertanto, lesiva della competenza legislativa residuale di cui all'art. 117, quarto comma Cost., in quanto riferita alla materia edilizia e comunque della competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma Cost., se si conviene con l'opinione che ricomprende l'edilizia nella materia del governo del territorio (essa infatti «incide sulla materia del "governo del territorio", dal comma tre del medesimo articolo attribuita alla potestà legislativa concorrente dello Stato (per la determinazione dei principi fondamentali) e delle regioni (per ogni altro aspetto della disciplina),» — in particolare nell' — «ambito di materia costituito dall'edilizia — che — va ricondotto al "governo del territorio"»). Così la sentenza 19 dicembre 2003, n. 362, punti 5 e 5.1 della parte IN DIRITTO).

P. Q. M.

Si chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 16, 17, 18, 19, 20, 53, 60 e 65, nonché dell'art. 4, comma 125 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, per violazione degli artt. 117, 118, 119 Cost.

Firenze - Roma, addì 24 febbraio 2004

PROF. AVV. Stefano GRASSI

04C0306

N. 250

*Ordinanza del 13 gennaio 2004 emessa dal giudice di pace di Marsiconuovo
nel procedimento penale a carico di Logiurato Giuseppina*

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Richieste del pubblico ministero a seguito della comunicazione del ricorso - Lesione dell'effettivo esercizio dell'azione penale spettante al pubblico ministero.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 25.
- Costituzione, art. 112.

IL GIUDICE DI PACE

Sciogliendo la riserva che precede in merito alla eccezione di incostituzionalità dell'art. 25 d.lgs. n. 274/2000 per violazione dell'art. 112 della Costituzione sollevata dal sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Potenza dott. Lucio Setola, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale n. 102003 R.G. e 531/2003 R.N.R. instaurato a carico di Lo Giurato Giuseppina — difesa dall'avv. Giuseppe Malta — a seguito del ricorso immediato proposto ai sensi dell'art. 21 d.lgs. n. 274/2000 da Lapenta Francesca — costituitasi parte civile con l'avv. Orlando Rossi — per il reato di cui all'art. 594 c.p.

F A T T O

Con atto in data 11 luglio 2003 il pubblico ministero, ritenendo che l'attuale sistema del ricorso immediato, così come disciplinato dagli artt. 21-27 d.lgs. 274/2000, mostra profili di incostituzionalità non manifestamente infondati per contrasto con l'art. 112 Cost. in quanto nei procedimenti per ricorso immediato il processo penale può essere svolto anche senza che l'azione penale sia stata esercitata dal p.m., richiedeva fissarsi udienza in camera di consiglio per la trattazione della questione così come prospettata in dettaglio nella relativa memoria da cui vengono tratte le argomentazioni che seguono.

Alla udienza del 16 settembre 2003 hanno presenziato il p.m. dott. Lucio Setola e del difensore di p.c. avv. Orlando Rossi argomentando in contraddittorio.

D I R I T T O

La questione è certamente rilevante in quanto la norma di cui si contesta la legittimità dovrebbe trovare necessaria applicazione al caso in questione.

A seguito della presentazione del ricorso immediato, ai sensi del citato art. 25 «entro dieci giorni dalla comunicazione del ricorso pubblico ministero presenta le sue richieste nella cancelleria del giudice di pace».

Il comma secondo specifica che «se ritiene il ricorso inammissibile o manifestamente infondato ovvero presentato dinanzi a un giudice incompetente per territorio, il p.m. esprime parere contrario alla citazione altrimenti formula l'imputazione confermando o modificando l'addebito contenuto nel ricorso».

Il p.m. pertanto, è — di fatto — obbligato ad esercitare l'azione penale (*rectius*: a formulare il capo di imputazione) a semplice «richiesta» del ricorrente non avendo altre alternative se non formulare l'imputazione ovvero segnalare l'inammissibilità del ricorso ex art. 24 del d.lgs. n. 274/2000.

Ebbene, l'art. 112 della Costituzione sancisce l'obbligo per il p.m. di «esercitare l'azione penale» nel senso che l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale ad opera del p.m. è stata costituzionalmente affermata come elemento che concorre da un lato a garantire l'indipendenza del p.m. nell'esercizio della propria funzione, e, dall'altro, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale; sicché l'azione è attribuita a tale organo senza consentirgli alcun margine di discrezionalità nell'adempimento di tale doveroso ufficio (cfr. Corte cost. n. 84/1979).

La Corte costituzionale ha, peraltro, precisato che il ruolo del p.m. non è quello di mero accusatore ma pur sempre di organo di giustizia obbligato a ricercare tutti gli elementi di prova rilevanti per una giusta decisione, ivi compresi gli elementi favorevoli all'imputato (cfr. direttiva n. 37 e, su di essa, la relazione ministeriale alla Camera dei deputati e quella della Commissione II all'Assemblea del senato).

E la stessa Corte ribadisce che la conseguenza che deriva dall'applicazione di tale principio è che l'azione penale obbligatoria non significa affatto consequenzialità automatica tra notizia di reato e processo né dovere del p.m. di iniziare il processo penale per qualsiasi notizia *criminis*.

Limite implicito a tale obbligatorietà, quindi, è che all'esito delle indagini preliminari, l'obbligo di esercitare l'azione penale sorge solo se sia stata verificata la mancanza dei presupposti che rendono doverosa l'archiviazione.

La previsione dell'art. 25, al contrario, impone al p.m. di esercitare l'azione penale tutte le volte in cui, sulla base delle sole indicazioni presenti nel ricorso immediato, il ricorso stesso non possa essere ritenuto «inammissibile o manifestamente infondato ovvero presentato dinanzi a un giudice di pace incompetente per territorio».

Il dovere di completezza delle indagini risulta, così, assolutamente disatteso in quanto l'esercizio dell'azione penale dipenderà dal mero rispetto di alcuni elementi formali presenti nel ricorso: se questo contiene gli elementi richiesti (e, pertanto, è ammissibile e presentato davanti ad un giudice competente), il p.m. deve sempre e comunque esercitare l'azione penale.

Il pubblico ministero risulta conseguentemente privato di ogni possibilità di valutazione dei fatti e delle circostanze, ma soprattutto della possibilità di verificarne la fondatezza oltre alla sola verifica formale dei requisiti di cui all'art. 24 d.lgs. 274/2000 e sulla base di una descrizione unilaterale dei fatti (peraltro proveniente da una parte «interessata») tale da non renderli «manifestamente infondati».

Tali circostanze determinano una situazione che appare effettivamente in netto contrasto con l'art. 112 della Costituzione poiché è del tutto evidente che al pubblico ministero viene di fatto sottratto l'effettivo esercizio dell'azione penale laddove l'art. 25 d.lgs. 274/2000 si limita ad attribuirgli il ruolo di formalizzare un'azione penale che ha nel ricorrente l'unico *dominus* e che si fonda sulla mera rappresentazione di un fatto «non manifestamente infondato».

P. Q. M.

Vista la legge n. 87/53 nonché gli art. 112 Cost. e 25 d.lgs. n. 274/2000;

Ritenuta non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 d.lgs. n. 274/2000 per contrasto con l'art. 112 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere.

Marsiconuovo, addì 1º ottobre 2003

Il giudice di pace coordinatore: ANGELI

04C0419

N. 251

Ordinanza del 10 ottobre 2003 emessa dal Tribunale di Prato sul ricorso proposto da Errafia Mustapha

Straniero - Riconciliamento familiare dei genitori a carico - Condizioni - Assenza di altri figli nel paese di origine o di provenienza - Violazione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza - Contrasto con il principio di tutela della famiglia - Violazione delle norme della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 29, comma 1, lett. c), come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 29.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Errafia Mustapha, cittadino marocchino, in Italia da diversi anni tanto che il 12 maggio 2003 gli è stata rilasciata carta di soggiorno per stranieri a tempo indeterminato, documenta, mediante produzione delle buste paga della Cooperativa Gaia a r.l. via R. Sanzio Campi Bisenzio nonché mediante CUD AGN 97 S.r.l. di aver in corso un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con qualifica di operaio. Egli pertanto ha disponibilità di un reddito annuo superiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale (dal Cud si desume che il reddito per il quale è previsto TFR ammonta ad € 12161 annui). Egli documenta inoltre, mediante produzione di copia dell'atto, di aver stipulato un contratto quadriennale di locazione con Saggese Maddalena avente ad oggetto un appartamento di tre stanze sito in Prato, via Senio 165, di durata quadriennale, ove risiede. Documenta ancora essere i genitori indigenti (v. certificati di indigenza redatti in lingua francese ed aventi data 3 luglio 2003) nonché, mediante richieste Banco Posta Money Gram, la circostanza di aver loro inviato denaro: € 300 il 10 maggio 2003; € 300 il 27 maggio 2003, € 250 il 14 luglio 2003.

In data 24 febbraio 2003 Errafia avvia con richiesta presentata alla Questura di Prato procedura per ottenere il riconciliamento familiare con i genitori, il padre Errafia Abderrahman (nato il 1^o gennaio 1938 e quindi ultra-sessantacinquenne) e la madre Donyan Moulada nata il 1^o marzo 1940 entrambi attualmente residenti in Marocco. La Questura di Prato, verificata la presenza dei requisiti di legge, in data 12 marzo 2003 rilascia il richiesto nulla osta, ma il 12 giugno 2003 il consolato italiano a Casablanca rigetta la domanda di visto per entrambi comunicando, in lingua francese: «Je vous informe que votre demande de Visa a été rejetée vu qu'elle ne remplit pas les conditions requises par la loi». Con lo stesso atto il consolato, sempre in francese, informa gli interessati del loro diritto di presentare, attraverso un avvocato italiano, ricorso entro sessanta giorni dalla notifica al t.a.r. del Lazio.

Contro questo diniego il 21 luglio 2003 ha proposto ricorso a questo tribunale Errafia Mustapha chiedendo dichiararsi l'inefficacia dei provvedimenti di diniego dei visto d'ingresso ai sensi dell'art. 29 d.lgs. n. 286/1998 emessi dal Consolato generale d'Italia a Casablanca e di ordinare alle competenti autorità di provvedere al rilascio di detta documentazione.

Il ricorrente adduce la inefficacia dei provvedimenti sotto più profili: 1) essi sono redatti in lingua francese mentre gli anziani genitori di Errafia, privi di istruzione parlano solo l'arabo, tanto che essi avrebbero sottoscritto la notifica «in lingua che non è il francese». Inoltre il francese, pur diffuso in Marocco, non è lingua ufficiale di quello Stato. Ciò contrasterebbe con il disposto dell'art. 13, comma 7, del t.u. n. 286/1998; 2) contrariamente a quanto indicato dal Consolato, l'art. 30, comma 6, del d.lgs. n. 286/1998 prevede che contro i provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare l'interessato possa presentare ricorso al tribunale del luogo ove egli risiede nei modi di cui all'art. 737 e ss. c.p.c.; 3) i provvedimenti in questione sono completamente carenti di motivazione contrariamente a quanto disposto dall'art. 4 comma 2 del citato testo unico che dispone l'obbligo di motivazione per determinati provvedimenti di diniego di visto di ingresso tra i quali vi sono anche le domande di visto per riconciliamento familiare. Non si può infatti ritenere una motivazione l'apodittica affermazione di carenza dei requisiti previsti dalla legge, mentre rientrando i provvedimenti in questione nel campo di applicazione della legge n. 241/1990 la motivazione deve essere «idonea a valutare ed eventualmente contestare i presupposti sulla base dei quali l'amministrazione ha assunto le proprie decisioni».

Questo tribunale ha provveduto a convocare le parti comunicando il ricorso al Consolato generale di Italia a Casablanca e per esso al Ministero degli affari esteri mediante fax. All'udienza in camera consiglio si è presentato il solo ricorrente. In questa sede egli ha precisato di avere altri fratelli, due dei quali vivono con lui in Italia ed hanno regolari permessi di soggiorno, un terzo fratello vive in Marocco come le due sorelle. I fratelli in Marocco peraltro non sarebbero in grado di mantenere i genitori: Ahmed ha un modesto reddito, vive in una città lontana dal luogo di residenza dei genitori ed ha quattro figli tutti studenti. Delle tre sorelle, due risiedono con i genitori, ma di fatto convivono e comunque non godono di redditi propri essendo casalinghe. La terza vive in Spagna. Egli ha inoltre documentato l'invio di ulteriori somme di denaro da parte propria e del fratello Abderrahman, denari che sarebbero stati richiesti dalla madre per delle visite agli occhi.

Il tribunale è competente ai sensi dell'art. 30, comma 6, d.lgs. (v. sul punto cass. sez. 1 civile ord. 5004 del 1º aprile 2003 ric. Kola).

Ritiene il tribunale infondati gli argomenti dei ricorrenti in merito alla nullità dei provvedimenti di diniego per essere gli stessi redatti in lingua francese. I certificati di indigenza presentati dal ricorrente sono redatti in francese e ciò dimostra che il francese è lingua conosciuta dal ricorrente medesimo. Anche l'argomento relativo alla erronea indicazione circa l'autorità competente alla quale ricorrere non pare possa determinare inefficacia dell'atto nel momento in cui comunque il ricorso dimostra essere l'interessato edotto dei mezzi di impugnazione.

È invece fondato il motivo relativo alla mancanza di motivazione del diniego, essendo la motivazione addotta tautologica e certo non idonea a consentire una eventuale falsificazione dei presupposti sui quali l'amministrazione ha assunto le proprie decisioni. È poi pacifico proprio in base all'art. 4, comma 2, del t.u. n. 286/1998, correttamente richiamato dal ricorrente, l'obbligo di motivazione delle amministrazioni competenti in materia di visti di ingresso relativi a riconciliamenti familiari.

Rileva peraltro l'ufficio che il ricorrente non chiede semplicemente dichiarazione di nullità dei provvedimenti impugnati, ma chiede che il giudice, come espressamente consentito dall'art. 30, comma 6, d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, disponga il rilascio del visto. All'accoglimento di questa richiesta osta tuttavia il disposto dell'art. 29 d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002. Detta disposizione (v. art. 29, comma 1, lett. c) consente infatti allo straniero, in possesso dei requisiti di cui al comma 3 dello stesso articolo, di chiedere il riconciliamento solo per «genitori a carico qualora non abbiano altri figli nel paese di origine o di provenienza ovvero genitori ultrasessantacinquenni qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per gravi motivi di salute».

La norma richiamata, alla luce di quanto esposto dallo stesso Errafia è pertanto certamente rilevante ai fini del decidere.

Si dubita, peraltro, della legittimità costituzionale della limitazione dell'ambito dell'istituto del riconciliamento imposta dalla norma in questione perché essa appare in contrasto:

A) con gli art. 2 e 29 della Costituzione là dove essa impedisce ad Errafia Mustapha di esercitare il suo inviolabile diritto ad una vita familiare impedendo allo stesso di vivere con i propri genitori, malgrado egli sia desideroso di adempiere agli obblighi di solidarietà familiare nei confronti di padre e madre anziani ed indigenti. È certo infatti che detto diritto è dalla Costituzione riconosciuto non solo ai cittadini italiani e comunitari, ma anche agli extracomunitari. Lo afferma solennemente lo stesso art. 2 richiamato e la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato la piena equiparazione degli stranieri ai cittadini italiani in tema di godimento di diritti fondamentali (v. sent. n. 376/2000 Corte costituzionale ove la Corte esplicitamente afferma, sia pure in relazione agli obblighi che i genitori assumono nei confronti dei figli minori, che gli art. 29 e 30 della Costituzione impongono il riconoscimento della più ampia protezione e tutela alla famiglia e che «tale assistenza e protezione non può non prescindere dalla condizione di cittadini o di stranieri, dei genitori, trattandosi di diritti umani fondamentali, cui può derogarsi solo in presenza di specifiche e motivate esigenze volte alla tutela delle stesse regole della convenienza democratica). Si rileva ancora come appaia del tutto irrilevante sotto l'aspetto del diritto del singolo a godere della vita familiare la presenza o meno nel paese di origine di altri figli dei genitori. Sotto detto profilo appare sussistere anche una ingiustificata disparità di trattamento tra richiedenti che abbiano fratelli e quelli senza fratelli;

B) con il diritto al rispetto della vita familiare di ogni persona. Tale diritto è espressamente affermato dall'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ratificata dall'Italia con la legge 4 agosto 1955 n. 848. La norma richiamata ha forza privilegiata rispetto alla normativa ordinaria in virtù dell'art. 10 Costituzione che impone al legislatore di regolare «la condizione giuridica dello straniero ... in conformità delle norme e dei trattati internazionali» (v. Cass. Sez. 1 sent. n. 801 del 13 gennaio 2003 imp. Bontempi, nonché i richiami alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed anche alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 contenuti nelle sent. n. 445/2002; sent. n. 376/2000 della Corte costituzionale). Detto diritto può essere compreso dall'autorità pubblica solo qualora l'ingerenza «costituisca misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, per la sicurezza pubblica, per il benessere economico del paese, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale o per la protezione dei diritti e delle libertà degli altri». È evidente come l'unico profilo tra quelli enunciati dalla norma che potrebbe addursi a sostegno della limitazione introdotta dalla legge n. 189/2002 al ricongiungimento familiare nei confronti di genitori indigenti di cittadino straniero potrebbe essere quello relativo al benessere economico del paese posto che l'art. 30, comma 2, prevede che il permesso di soggiorno per motivi familiari consente, tra l'altro, l'accesso ai servizi assistenziali. È tuttavia palese da un lato che allo stato non risulta avere i genitori di Errafia necessità dei servizi pubblici assistenziali essendo in grado il ricorrente di mantenerli, dall'altro che detto accesso consegue ai contributi pagati da Errafia come da qualsiasi altro lavoratore.

Si ritiene pertanto dover d'ufficio sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lett. c) d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge 30 luglio 2002 n. 189.

P. Q. M.

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

Il tribunale dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lett. c) d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge 3 luglio 2002 n. 189 in relazione agli artt. 2, 29, 3 e 10 della Costituzione ed in relazione all'art. 8 Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ratificata dall'Italia con la legge 4 agosto 1955 n. 848;

Dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la cancelleria provveda alla notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri ed alla sua comunicazione ai Presidenti della Camera e del Senato, provveda alla comunicazione del provvedimento all'interessato ed al suo difensore nelle forme di legge.

Prato, addì 6 ottobre 2003

Il giudice: CELOTTI

04C0420

N. 252

*Ordinanza dell'11 dicembre 2003 emessa dal Tribunale di sorveglianza di Napoli
sull'istanza proposta da Alletto Croce*

Ordinamento penitenziario - Corrispondenza del detenuto - Possibilità della sottoposizione, con provvedimento motivato del magistrato di sorveglianza, a visto di controllo dell'amministrazione penitenziaria - Omessa specificazione dei presupposti per l'adozione del provvedimento del giudice - Mancata previsione di una tutela giurisdizionale nei confronti dell'atto dell'amministrazione penitenziaria - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di difesa - Contrasto con le garanzie poste a tutela del principio della segretezza e della libertà delle comunicazioni.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 18, comma 7, come sostituito dall'art. 2 della legge 12 gennaio 1977, n. 1.
- Costituzione, artt. 3, 15 e 24.

IL TRIBUNALE

L'anno 2003, giorno 4 del mese di dicembre in Napoli si è riunito in camera di consiglio per deliberare sulla domanda *ex art. 14-ter l.p.* avanzata da Alletto Croce, nato ad Agrigento il 25 febbraio 1964.

Letti gli atti relativi a Alletto Croce, detenuto nella casa di reclusione di Carinola in espiazione della pena di anni dieci e mesi otto di reclusione inflitta con sentenza della Corte di appello di Palermo in data 16 luglio 1999, della pena di anni dieci di reclusione inflitta con sentenza della Corte di assise di appello di Palermo in data 22 giugno 2000, delle pene dell'ergastolo inflitte con le sentenze della Corte di assise di appello di Palermo in data 30 ottobre 1996 e 12 luglio 2001, nonché in attesa di primo giudizio in relazione all'ordinanza di c.c.c. del g.i.p. del tribunale di Palermo in data 21 ottobre 2002;

Rilevato che in data 18 giugno 2003 il magistrato di sorveglianza di S.M.C.V., a seguito di nota della direzione della Casa di reclusione di Carinola del 23 aprile 2003, disponeva la sottoposizione della corrispondenza epistolare e telegrafica in arrivo e in partenza del detenuto Alletto a visto di censura per un periodo di mesi sei;

Rilevato che in data 25 giugno 2003 il detenuto proponeva reclamo avverso il suddetto provvedimento e tale reclamo veniva registrato in tribunale ai sensi dell'*art. 14-ter l.p.*, anche se impropriamente;

O S S E R V A

La Corte di cassazione con giurisprudenza costante ha affermato che «il provvedimento con il quale il magistrato di sorveglianza ai sensi dell'*art. 18, comma 7*, dell'ordinamento penitenziario dispone la sottoposizione a visto di controllo della corrispondenza di un condannato o internato non è annoverabile tra quelli sulla libertà personale e, pertanto, non è ricorribile per cassazione ai sensi dell'*art. 111, comma secondo*, della Costituzione; inoltre non prevedendo la legge alcuno specifico mezzo di impugnazione, deve essere considerato inoppugnabile in ossequio al principio di tassatività enunciato nell'*art. 568, comma 1, c.p.p.* (tra le altre Cass. sez. I 9-2-89, 30-11-89, 5-12-91, 27-2-93, 8-2-94, 14-7-94, 20-12-94). Alla stregua di tale giurisprudenza, nell'assenza della previsione nell'*art. 18 l.p.* di una forma di controllo sul provvedimento del magistrato che sottopone la corrispondenza del detenuto a visto di controllo, il collegio dovrebbe dichiarare il reclamo proposto dall'Aletto inammissibile.

È di tutta evidenza che la decisione riguarda una fattispecie incidente su un bene oggetto di tutela costituzionale; occorre allora verificare se la legge ordinaria sia rispettosa del preceppo costituzionale.

L'art. 15 della Costituzione recita: la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.

L'art. 18, comma 7, della legge n. 354/1975 stabilisce: «la corrispondenza dei singoli condannati o internati può essere sottoposta, con provvedimento del magistrato di sorveglianza a visto di controllo del direttore o di un appartenente all'amministrazione penitenziaria designata dallo stesso direttore.

L'art. 15 della Costituzione, quindi, subordina la limitazione della libertà e segretezza della corrispondenza a tre condizioni: l'autorità che può limitare il diritto costituzionale è solo l'autorità giudiziaria; il provvedimento limitativo deve essere motivato; le limitazioni possono avvenire con le garanzie stabilite dalla legge: *ictu oculi* l'art. 18 l.p. soddisfa solo le prime due condizioni perché prescrive che la corrispondenza può essere sottoposta a visto di controllo con provvedimento motivato del magistrato di sorveglianza. L'art. 18 non prevede ulteriori forme di garanzia: non è infatti specificato in presenza di quali presupposti possa il magistrato limitare il bene costituzionalmente protetto; non è prevista alcuna forma di controllo da parte del condannato né prima dell'adozione del provvedimento né nella fase successiva. Sotto il primo profilo, può evidenziarsi la diversa disciplina dell'art. 266 c.p.p. che prevede la possibilità di intercettare conversazioni o comunicazioni solo quando si procede per specifici reati e allorché l'intercettazione sia indispensabile ai fini della prosecuzione delle indagini. Sotto l'altro profilo, si richiamano gli artt. 254 e 257 c.p.p. che disciplinano il sequestro di corrispondenza negli uffici postali o telegrafici per cui è statuito che il sequestro è disposto dall'autorità giudiziaria quando vi sia fondato motivo di ritenere che tale corrispondenza possa avere relazione con il reato e il provvedimento è adottato con decreto motivato contro il quale la parte può proporre richiesta di riesame.

La mancata previsione nell'art. 18 l.p. di presupposti o condizioni in presenza delle quali il magistrato può emettere provvedimenti limitativi di un bene di rilevanza costituzionale appare certamente non conforme a precetto costituzionale. L'obbligo della motivazione si rileva una vuota e mera formalità: non essendo indicati i parametri di legge a cui il magistrato deve attenersi, la motivazione serve ad esplicitare il perché è stato esercitato il potere discrezionale attribuito dalla norma, ma non può servire a verificare che il potere sia stato esercitato nel rispetto della norma. La motivazione può divenire allora una mera esercitazione retorica anche perché non essendo previsto alcun mezzo di impugnazione non c'è alcuna concreta possibilità di denunciare un'illogica o apparente motivazione.

La mancata previsione del diritto del detenuto a far valere le proprie ragioni si pone in contrasto altresì con l'art. 24 della Costituzione che al primo e secondo comma sancisce che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi e la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

L'assenza di *vocatio in ius*, l'omessa previsione di un'impugnazione, la non ricorribilità in Cassazione del decreto applicativo della censura rappresentano una palese violazione della norma costituzionale; non appaiono compatibili con lo spirito del codice di procedura penale che all'art. 666 c.p.p. disciplina il procedimento giurisdizionale unitario nelle materie di competenza del Tribunale o del magistrato di sorveglianza in cui emerge la volontà di giurisdizionalizzare tutta la fase esecutiva; né appaiono compatibili con altri procedimenti previsti dalla legge penitenziaria, si pensi in particolare all'art. 30-bis, 14-ter, 53-bis e 69 l.p., che assicurano la giurisdizionalizzazione del reclamo in materie non sempre incidenti su beni o interessi costituzionalmente protetti.

È d'altra parte nota la crescente tendenza della giurisprudenza costituzionale e di legittimità a configurare l'attività della magistratura di sorveglianza come rientrante nella nozione di giurisdizione vera e propria, sottraendola dall'ambito della c.d. amministrazione in cui è stata a lungo relegata.

Valuti infine il Giudice delle leggi se è conforme all'art. 3 della Costituzione un sistema che prevede la giurisdizionalizzazione del reclamo in materie non sempre incidenti su beni o interessi di rilevanza costituzionali (ad esempio l'esercizio del potere disciplinare) e non prevede alcuna forma di controllo nell'ipotesi, ben più importante e di maggiore spessore, in cui il magistrato di sorveglianza intervenga su questioni che incidono su beni di rilevanza costituzionale.

Per tutte le considerazioni fin qui svolte, il collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 18 della legge n. 354/1975 per violazione degli artt. 3, 15 e 24 della Costituzione nella parte in cui non prevede limiti all'esercizio del potere del magistrato di sorveglianza di sottoporre la corrispondenza dei detenuti a visto di controllo e non prevede la possibilità per il detenuto di esercitare il diritto di difesa in relazione ad un provvedimento che limita un suo diritto garantito dalla Costituzione.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e l'art.1 della deliberazione della Corte costituzionale del 16 marzo 1956;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 18, comma 7, della legge n. 354/1975 nella parte in cui, in violazione degli artt. 315 e 24 della Costituzione, non prescrive i limiti entro i quali il magistrato di sorveglianza può esercitare il potere di limitare il diritto alla tutela e segretezza della corrispondenza e non prevede la possibilità per il detenuto cui sia stato imposto il visto di censura sulla corrispondenza di tutelare il proprio diritto nell'ambito di un procedimento giurisdizionale;

Sospende per l'effetto la decisione in ordine al reclamo proposto dal detenuto Alletto;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al detenuto, al magistrato di sorveglianza di S.M.C.V., al procuratore generale presso la Corte di appello di Napoli nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

Si comunichi ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e si trasmetta, a notifiche e comunicazioni avvenute, alla Corte costituzionale.

Napoli, addì 4 dicembre 2003

Il Presidente estensore: ACERRA

04C0421

N. 253

Ordinanza del 17 dicembre 2003 emessa dal Tribunale di Latina nel procedimento civile vertente tra Italcalce s.r.l. e Autotrasporti Anxur di Francesca Pio & C. S.n.c.

Trasporto - Autotrasporto di cose per conto di terzi - Forma del contratto - Omessa annotazione, nella copia da consegnare al committente, dei dati riguardanti l'iscrizione all'albo e l'autorizzazione all'autotrasporto di cose - Nullità nel (solo) caso di contratto redatto in forma scritta - Ingustificata disparità di trattamento rispetto ai contratti conclusi oralmente - Irragionevolezza.

- Legge 6 giugno 1974, n. 298, art. 26, ultimo comma (come introdotto dall'art. 1, d.l. 29 marzo 1993, n. 82, convertito in legge 27 maggio 1993, n. 162), in combinato disposto con l'art. 3, d.l. 3 luglio 2001, n. 256, convertito in legge 20 agosto 2001, n. 334.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 650/98 del ruolo generale degli affari contenziosi civili assunta in decisione alla udienza del 26 giugno 2003 promossa da Italcalce S.r.l., in persona del legale rappresentante, elettivamente domiciliata in Latina, via E. Toti pal. Cisa sc. B/21, presso studio avv. Ciotti, presso l'avv. Osvaldo Pietricola che la rappresenta e difende unitamente all'avv. Attilio Biancifiori, opponente;

Contro Autotrasporti Anxur di Francesca Pio & C. S.n.c. in persona dei soci amministratori Francesca Pio e Francesca Gerardo, elettivamente domiciliata in Terracina, piazza della Repubblica 44, presso lo studio dell'avv. Corrado De Angelis, che la rappresenta e difende, unitamente all'avv. Valentino Calandrelli del foro di Roma, opposta.

Oggetto: opposizione a decreto ingiuntivo n. 594/1997.

Conclusioni per l'opponente:

«Voglia l'ill.mo tribunale adito, ogni contraria istanza o deduzione disattesa, previa revoca del d.l. n. 594/1997 emesso dal Tribunale di Latina respingere la pretesa azionata dalla Autotrasporti Anxur per nullità, ex artt. 1 d.l. 82/1993 e 3 d.l. 256/2001, come rispettivamente convertiti in legge, del contratto stipulato dalle parti il 24 maggio 1993 e conseguente inapplicabilità delle tariffe a forcella; in via subordinata respingere la domanda

come formulata dalla Autotrasporti Anxur perché in ogni sua parte infondata in fatto e diritto e comunque improvata; con riserva di ripetizione in separata sede delle somme già nelle more del giudizio corrisposte in € 15.493,71 ove risultanti non dovute e oggetto di restituzione e, in ogni caso, da compensare con lo eventuale e contestato credito riconoscendo alla Autotrasporti Anxur per il titolo dedotto. Con vittoria delle spese di lite.»

Conclusioni per l'opposta:

«Voglia l'on.le tribunale, respingere integralmente perché infondata in fatto e in diritto l'opposizione avanzata dalla Italcalce S.r.l. confermando il decreto ingiuntivo opposto.

In via del tutto gradata e per scrupolo difensivo, qualora venisse ravvisato un qualche fondamento alle ragioni di opposizione a decreto ingiuntivo, voglia dichiarare tenuto a condannare la Italcalce S.r.l. in persona del legale rappresentante *pro tempore* al pagamento in favore della Autotrasporti Anxur di Francesca Pio & C. S.n.c. delle differenze tariffarie per prestazioni di trasporto eseguite per cui è causa, nella misura quantificata nel decreto ingiuntivo o in quella altra maggiore o minore somma risulta di giustizia, con rivalutazione monetaria e interessi dalla scadenza al saldo.

In ogni caso con vittoria di spese, competenze ed onorari.».

Letti gli atti:

O S S E R V A

Con atto di citazione notificato il 20 febbraio 1998 la Italcalce S.r.l. proponeva opposizione avverso il decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo n. 594/1997 emesso dal Presidente del Tribunale di Latina con il quale le si era ingiunto il pagamento di lire 366.532.709 oltre accessori in favore della Autotrasporti Anxur S.n.c., quale adeguamento alle tariffe *ex lege* relativamente ad una serie di trasporti da questa effettuati per la opponente dal 1º aprile 1993 al gennaio 1997.

Deduceva che il decreto era stato concesso nonostante non fossero state allegate le lettere di vettura previste dalla normativa in materia di autotrasporti ed eccepiva, altresì, che la violazione della legge 298/1974 non comportava la nullità delle relative clausole contrattuali, per il carattere proibitivo e non imperativo della normativa, con conseguente inapplicabilità delle tariffe obbligatorie c.d. a forcella, comunque in contrasto con il regolamento CEE 4038/1989.

Nel merito, rilevata la insufficienza della documentazione prodotta da controparte, deduceva che erano stati indicati chilometri di percorrenza inveritieri, erano stati omessi gli abbattimenti dovuti ed applicati i parametri massimi *ex lege*; contestava in ogni caso la debenza degli interessi, in assenza di pregressa richiesta di adeguamento tariffario.

Nel formulare le conclusioni, sollevava altresì la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 d.l. 82/1993 conv. in legge n. 162/1993 in riferimento agli artt. 3, 41 e 101 Cost. se interpretato nel senso della inammissibilità di deroghe alle condizioni stabilite dalla legge 298/1974.

Si costituiva la opposta, contestando gli avversi assunti.

Deduceva che la documentazione a sostegno della propria pretesa creditoria era stata depositata al fine di ottenere il visto di conformità tariffario dal Comitato provinciale competente e che quindi in giudizio era stata depositata a campione.

Deduceva ancora il carattere obbligatorio del sistema tariffario *ex lege*, che comportava la sostituzione di diritto delle clausole difformi, carattere comunque chiarito dall'art. 3 legge 162/1993, aggiungeva che non ricorreva alcun contrasto con la normativa europea, come già affermato in una pronunzia della Corte di giustizia e che la Corte costituzionale con sentenza 386/1996 aveva, peraltro, affermato la legittimità delle tariffe a forcella.

In corso di causa veniva sospesa la provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo e veniva espletata c.t.u. onde determinare i corrispettivi dovuti per i trasporti dedotti secondo le tariffe a forcella.

Alla udienza del 18 aprile 2002, nel precisare le conclusioni, parte opponente in via preliminare sollevava la questione di costituzionalità dell'art. 3 legge 334/2001 in relazione agli artt. 3, 24, 77, 102 e 104 della Costituzione o, comunque, chiedeva sospendersi il giudizio in attesa della definizione della questione già pendente dinanzi alla Corte.

Con ordinanza del 26 settembre / 3 ottobre 2002 questo giudice sospendeva il giudizio in attesa della definizione della questione sollevata dal Tribunale di Torino con ordinanza del 10 novembre 2001.

Il giudizio veniva successivamente riassunto e alla udienza di conclusioni del 26 giugno 2003 non veniva riproposta la questione di costituzionalità; sulle conclusioni di cui in atti la causa veniva dunque nuovamente assunta in deliberazione.

Tanto premesso, appare necessario, innanzi tutto, delineare il quadro normativo di riferimento.

La materia dell'autotrasporto trova una sua organica regolamentazione nella legge 6 giugno 1974 n. 298.

Tale normativa, oltre ad istituire l'Albo nazionale degli autotrasportatori, per quel che qui rileva, istituì un «sistema di tariffe obbligatorie a forcella» (vedasi art. 50) per l'autotrasporto per conto terzi, ossia (come da espli-cazione contenuta nella stessa previsione di legge) un sistema di tariffe approvate dalle autorità competenti, le cui disposizioni devono essere osservate ai fini della determinazione dei prezzi e delle condizioni di trasporto, fatte salve le eccezioni e le deroghe previste (*in primis* quelle di cui all'art. 59 legge cit. che qui comunque non rilevano).

L'obbligatorietà di tali tariffe non può essere revocata in dubbio, così come chiarito dall'art. 8 ultimo comma d.P.R. 9 gennaio 1978 n. 56, che statuisce che non è ammessa la stipulazione di contratti particolari o speciali, sotto qualsiasi forma, i quali prevedono prezzi di trasporto non compresi nella forcella e comunque non rientranti nella disciplina tariffaria prevista dalla legge 298/1974 (previsione ulteriormente chiarita in via interpretativa dall'art. 3 d.l. 82/1993 convertita in legge 162/1993 nel senso della inammissibilità di prezzi e condizioni derogative rispetto a quelli di cui alla legge 298/1974 e successivi provvedimenti attuativi e a quelli derivanti dagli accordi collettivi *ex art. 13 d. Min. trasporti 18 novembre 1982*).

Sono ormai superati i dubbi da più parti sollevati (ed anche nel presente giudizio) circa il possibile contrasto con la normativa europea.

La stessa Corte di giustizia (sentenza del 5 ottobre 1995: nel proc. C-96/1994; vedasi anche successiva pronunzia del 1º ottobre 1998 in causa C-38/1997), infatti, ha statuito che una normativa quale quella italiana che preveda la fissazione di tariffe dei trasporti da parte dell'autorità non attribuisce agli operatori una posizione dominante e dunque non è illegittima.

La Corte costituzionale (n. 386/1996) per parte sua, occupandosi della previsione succitata dell'art. 3 d.l. 82/1993, ha escluso il contrasto con l'art. 101 Cost., attesa la natura interpretativa dell'intervento, e con gli artt. 3 e 41 Cost., atteso il carattere di servizio pubblico dell'autotrasporto e stante l'esigenza di garantire alle imprese un margine di utile, evitando situazioni di concorrenza sleale e realizzando la trasparenza del mercato.

Quanto ai requisiti formali del contratto di autotrasporto, l'art. 1 del decreto legge 29 marzo 1993 n. 82 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 73 del 29 marzo 1993) convertita nella legge 27 maggio 1993 n. 162 ha introdotto nell'art. 26 della legge 298/1974 (dedicato alle sanzioni previste per l'esercizio abusivo dell'autotrasporto) la seguente disposizione «ai fini di cui al presente articolo, al momento della conclusione del contratto di autotrasporto di cose per conto di terzi a cura di chi effettua il trasporto sono annotati nella copia del contratto di trasporto da consegnare al committente, pena la nullità del contratto stesso, i dati relativi agli estremi dell'attestazione di iscrizione all'albo e dell'autorizzazione al trasporto di cose per conto di terzi rilasciati dai competenti comitati provinciali dell'Albo nazionale degli autotrasportatori di cui alla presente legge, da cui risulti il possesso dei prescritti requisiti di legge».

Tale previsione era stata per lo più interpretata in giurisprudenza nel senso di introdurre una ipotesi di forma scritta *ad substantiam* del contratto di trasporto, sul rilievo che, se la nullità era prevista per la mancata annotazione dei dati suindicati in una delle copie del contratto, *a fortiori* doveva considerarsi nullo un contratto orale; si era, peraltro, sottolineata la conformità della conclusione alla *ratio* della normativa sull'autotrasporto, volta ad ostacolare l'abusivismo nel settore (si vedano tra le tante Tribunale di Macerata n. 8 dell'8 gennaio 2001; Tribunale di Alba 30 novembre 1995; Tribunale di Milano n. 7509 del 3 luglio 1997).

È intervenuto, però, recentemente *in subiecta materia* il decreto legge 3 luglio 2001 n. 256 convertito nella legge 20 agosto 2001 n. 334 che all'art. 3 ha così statuito «l'ultimo comma dell'art. 26 della legge 6 giugno 1974 n. 298, come modificato dall'art. 1 del decreto legge 29 marzo 1993 n. 82 convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1993 n. 162, si interpreta nel senso che la prevista annotazione sulla copia del contratto di trasporto dei dati relativi agli estremi dell'iscrizione all'albo e dell'autorizzazione al trasporto di cose per conto terzi possedute dal vettore, nonché la conseguente nullità del contratto privo di tali annotazioni, non comportano l'obbligatorietà della forma scritta del contratto di trasporto previsto dall'art. 1678 del codice civile, ma rilevano soltanto nel caso in cui per la stipula di tale contratto le parti abbiano scelto la forma scritta».

Trattandosi di norma interpretativa della stessa va sicuramente fatta applicazione nel presente giudizio.

Sono stati sollevati svariati dubbi di incostituzionalità della previsione, su parte dei quali la Corte costituzionale si è già pronunziata nel merito (la questione di costituzionalità in relazione alla quale era stato sospeso questo giudizio, invece, è stata dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza con ordinanza n. 429/2002).

Ci si riferisce, in particolare, ai dubbi attinenti gli artt. 101, 102, 104 Cost., su cui si è pronunziata la Corte con la sentenza n. 26 del 4 febbraio 2003, che ha escluso la fondatezza della questione attinente la portata retroattiva della norma interpretativa, sul rilievo che, contrariamente a quanto osservato dai remittenti, l'interpretazione dell'art. 26 ultimo comma legge 298/1974 nel senso della necessità della forma scritta non era l'unica possibile, sussistendo un indirizzo giurisprudenziale (in particolare Cass. 6 giugno 2002 n. 8256) per il quale la previsione non intendeva comunque derogare al principio della libertà delle forme.

La stessa pronunzia ha anche escluso il contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. in relazione alla dedotta violazione dell'affidamento sulla nullità del contratto concluso oralmente, sul presupposto della non tutelabilità della posizione di chi pretenda di sottrarsi alle proprie obbligazioni assumendo di avere fatto scientemente affidamento su un difetto di forma.

La Corte si è ulteriormente pronunziata in *subiecta materia* con la recente sentenza n. 341 del 25 novembre 2003, ribadendo la infondatezza delle censure attinenti gli artt. 24, 101, 102, 104 Cost. sotto il profilo della retroattività della norma interpretativa e affermando la infondatezza delle censure attinenti l'art. 77 Cost. e in specie l'uso della decretazione d'urgenza.

Nella stessa pronunzia è stata, inoltre, affermata, la irrilevanza delle questioni sollevate con riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. per essere state poste in giudizi in cui i contratti erano stati stipulati in forma orale, laddove le censure potevano al contrario riguardare la ipotesi di contratti stipulati per iscritto.

Proprio questo, come si vedrà di seguito, è il caso del presente giudizio e va condiviso il dubbio di legittimità, con riguardo al solo articolo 3 della Costituzione, del combinato disposto dell'art. 26 ultimo comma legge 6 giugno 1974 n. 298 come introdotto dall'art. 1 d.l. 29 marzo 1993 n. 82 conv. nella legge 27 maggio 1993 n. 162 e dell'art. 3 del decreto legge 3 luglio 2001 n. 256 convertito in legge 20 agosto 2001 n. 334, che va, d'ufficio, posto all'esame della Corte costituzionale.

In punto di rilevanza, va detto che è stata prodotta da parte dell'opposta copia di una scrittura privata tra le parti datata 24 maggio 1993 con la quale si conveniva la effettuazione di trasporti di materiali prodotti e venduti dalla Italcalce S.r.l. per un importo mensile previsto di circa lire 30.000.000.

Tale scrittura — che integra i requisiti minimi del contratto di trasporto e a cui è seguito in effetti un rapporto continuativo tra le parti fino al 1997 — non contiene riferimenti alla iscrizione all'albo dell'autotrasportatore né al possesso delle autorizzazioni al trasporto.

Non appare fondato il rilievo dell'opposta, svolto nelle note di replica *ex art. 190 c.p.c.* depositate l'8 luglio 2002, secondo cui la copia prodotta è quella in suo possesso, laddove la legge impone le annotazioni nella copia consegnata al committente.

Infatti, incombe pur sempre sul trasportatore che richieda corrispettivi la cui debenza sia connessa alla avvenuta stipula di validi contratti, quale creditore attore sostanziale del giudizio di opposizione a ingiunzione, il corrispondente onere della prova e nella specie lo stesso trasportatore ha prodotto la scrittura di che trattasi, con ciò stesso riconoscendola conforme all'originale, come ulteriormente comprovato dal fatto che nessuna contraria deduzione ha svolto nella ulteriore fase istruttoria della causa.

Le omesse annotazioni determinano a norma di legge la nullità del contratto, rilevabile d'ufficio dal giudice, per difetto di requisiti meramente formali, atteso che la Autotrasporti Anxur è iscritta all'Albo nazionale degli autotrasportatori e munita delle autorizzazioni al trasporto per conto terzi, come documentato in atti.

Tale nullità impedirebbe il riconoscimento delle differenze tariffarie richieste per il periodo successivo alla scrittura datata 24 maggio 1993, sicché non può dubitarsi della rilevanza della questione di costituzionalità, non senza osservare però che nel presente giudizio per il periodo a decorrere dal 1º aprile 1993 e fino alla stipula per iscritto del contratto si sarebbe, al contrario, in presenza di un contratto stipulato validamente in forma orale, da integrarsi di diritto con riferimento alle obbligatorie tariffe a forcella.

In punto di non manifesta infondatezza, della questione anticipata, si osserva che non appare ragionevole la disparità di trattamento, con riferimento alla prevista sanzione di nullità, tra contraenti che abbiano scelto la forma orale e contraenti che abbiano scelto la forma scritta, senza però ottemperare agli obblighi di annotazione previsti dalla legge, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Infatti, la nullità viene riconnessa all'adempimento di obblighi meramente formali, essendo integrato (si utilizza qui lo stesso riferimento usato dalla Corte costituzionale nella sentenza 26/2003) un eccesso del mezzo utilizzato rispetto al fine dichiarato della repressione dell'abusivismo nel settore.

Tale fine, come osservato dalla Corte nella sentenza n. 26/2003, trova già adeguata espressione nella previsione quale illecito (oggi amministrativo, a seguito della depenalizzazione della originaria previsione per effetto dell'art. 18 d.lgs. 30 dicembre 1999 n. 507) dell'affidamento del trasporto ad un vettore abusivo come fatto direttamente sanzionato, a norma del penultimo (oggi terzultimo, essendo stato introdotto un comma intermedio dall'art. 18 d.lgs. 507/1999) comma dell'art. 26 legge 6 giugno 1974 n. 298, pure introdotto dal d.l. 82/1993 citato; a ciò va aggiunto che l'eventuale contratto stipulato con un vettore non autorizzato rientra nella generale fattispecie della nullità per contrarietà a norme imperative ex art. 1418 comma 1 c.c.

Non si ravvisa, dunque, alcuna ragionevole giustificazione per una prescrizione formale che finisce per pregiudicare quei contraenti che comunque abbiano inteso regolamentare per iscritto il loro rapporto, rispetto a coloro che abbiano prescelto la forma orale, che tra l'altro più frequentemente è adottata onde eludere la applicazione della normativa.

Il presente giudizio è, peraltro, un chiaro esempio di tale disparità, per quanto già detto circa la validità del contratto per il primo periodo del rapporto tra le parti.

Va dunque ritenuta rilevante e non manifestamente infondata in riferimento all'art. 3 della Costituzione la questione di costituzionalità del combinato disposto dell'art. 26 ultimo comma legge 6 giugno 1974 n. 298 come introdotto dall'art. 1 d.l. 29 marzo 1993 n. 82 conv. nella legge 27 maggio 1993 n. 162 e dell'art. 3 del decreto legge 3 luglio 2001 n. 256 convertito in legge 20 agosto 2001 n. 334 nella parte in cui prevede la sanzione della nullità per l'omessa annotazione nella copia del contratto di trasporto da consegnare al committente i dati relativi agli estremi dell'attestazione di iscrizione all'albo e dell'autorizzazione al trasporto di cose per conto di terzi rilasciati dai competenti comitati provinciali dell'Albo nazionale degli autotrasportatori di cui alla presente legge, da cui risulti il possesso dei prescritti requisiti di legge.

Seguono per legge le pronunzie accessorie di cui al dispositivo.

P. Q. M.

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

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perché si pronunzi sulla legittimità in relazione all'art. 3 della Costituzione dell'art. 26 ultimo comma, legge 6 giugno 1974 n. 298 come introdotto dall'art. 1 d.l. 29 marzo 1993 n. 82 convertito nella legge 27 maggio 1993 n. 162 e dell'art. 3 del decreto-legge 3 luglio 2001 n. 256 convertito in legge 20 agosto 2001 n. 334 nella parte in cui prevede la sanzione della nullità per l'omessa annotazione nella copia del contratto di trasporto da consegnare al committente i dati relativi agli estremi dell'attestazione di iscrizione all'albo e dell'autorizzazione al trasporto di cose per conto di terzi rilasciati dai competenti comitati provinciali dell'Albo nazionale degli autotrasportatori di cui alla presente legge, da cui risulti il possesso dei prescritti requisiti di legge.

Sospende il giudizio in corso fino alla decisione della Corte costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Latina, addì 11 dicembre 2003.

Il giudice: PARASPORO

04C0422

N. 254

*Ordinanza del 13 novembre 2003 emessa dal Tribunale di Monza
nel procedimento penale a carico di Andrusca Alexsandra*

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 - Attribuzione alla polizia giudiziaria in materia di libertà personale di un potere autonomo e superiore rispetto a quello riconosciuto alla autorità giudiziaria - Irragionevole disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoge o più gravi.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, lett. a) e b) [recte: art. 14, comma 5-quinquies], aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3 e 13, comma terzo.

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 - Eccessiva afflittività della sanzione (arresto da sei mesi ad un anno) - Indeterminatezza della locuzione «senza giustificato motivo» - Violazione dei principi di ragionevolezza, di tassatività della fattispecie penale e della funzione rieducativa della pena - Lesione del diritto inviolabile dello straniero alla libertà personale - Comparsione del diritto di difesa.

- Legge 30 luglio 2002, n. 189, art. 14, comma 5-ter [recte: d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189].
- Costituzione, artt. 3, 13, 24, 25 e 27.

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Obbligo per il giudice di rilasciare all'atto di convalida dell'arresto il nulla osta all'espulsione - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con le norme costituzionali poste a tutela della condizione giuridica dello straniero - Contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3-bis, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 10, 24 e 111.

IL TRIBUNALE

Pronunziando nel procedimento n. 9304/03 RNR 2741/03 DIB a carico di Andrusca Alexsandra sedicente, arrestata in flagranza del reato di cui all'art. 14 comma 5-ter decreto legislativo n. 286/1998 così come modificato dall'art. 13, comma 5-ter e quinquies legge n. 189/2002;

Solleva la questione di illegittimità della previsione dell'arresto obbligatorio, ovvero dell'art. 13, lettere a) e b) del decreto legislativo n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, laddove prevede l'arresto obbligatorio dell'indagato con riferimento al reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, per violazione degli artt. 3 e 13, comma terzo, della Costituzione.

La questione di incostituzionalità, oltre ad apparire rilevante perché deve trovare concreta applicazione nel presente giudizio, appare anche non manifestamente infondata.

Infatti l'art. 13 della Costituzione, secondo la lettura che ne è stata sempre data dalla Corte costituzionale (si vedano per tutte le pronunce n. 173 del '71 e n. 503 dell'89) e dalla Corte di cassazione (ad es. sentenza n. 297 del '73), legittima il potere di limitazione della libertà personale da parte dell'autorità di pubblica sicurezza solo in quanto anticipazione e supponenza del potere dell'autorità giudiziaria.

Per questo ai sensi dell'art. 386 c.p.p. la polizia giudiziaria di ogni arresto deve dare immediata notizia al pubblico ministero, cui deve porre a disposizione l'arrestato al più tardi entro 24 ore; d'altra parte il pubblico ministero ha il potere/dovere di sindacare immediatamente l'operato della polizia giudiziaria, sia sotto il profilo della legittimità che sotto quello delle esigenze cautelari, *ex art. 389 c.p.p. e 121 disp. att. c.p.p.*

Nel caso di specie, è invece attribuito alla polizia giudiziaria il dovere di procedere all'arresto — obbligatorio — dell'indagato per un illecito contravvenzionale, cui non può seguire quindi l'applicazione di alcuna misura cautelare (*ex art. 272 e segg. c.p.p., ed in mancanza di previsione speciale*).

Viene così, in contrasto con l'art. 13, comma secondo, Cost., riconosciuto in materia di libertà personale alla polizia giudiziaria un potere autonomo e superiore rispetto a quello di cui dispone l'autorità giudiziaria.

L'art. 14, comma 5-*quinquies*, decreto legislativo n. 286/1998 prevede altresì che si proceda con rito direttissimo: con ciò parrebbe risultare limitato il potere/dovere del p.m. di porre immediatamente in libertà l'indagato *ex art. 121 disp. att. c.p.p.* (infatti nel caso in esame non esercitato), in contrasto con il dovere di controllo dell'operato della P.g. *ex art. 13*, secondo comma, Cost.

Inoltre si viene a creare una ingiustificata disparità di trattamento fra coloro che, indagati per la contravvenzione in questione, possono vedere limitata la propria libertà personale fino ad un massimo di 48 ore, e coloro che, arrestati per reati anche molto più gravi, possono essere comunque rimessi immediatamente in libertà secondo i principi generali.

In particolare è stridente la diparità di trattamento in relazione a quanto previsto dall'art. 13, comma 13-*ter*, decreto legislativo n.286/1998, che non impone l'arresto obbligatorio dello straniero espulso che rientri nel territorio dello Stato (ed è punito con pena identica a quella prevista per lo straniero che non ottempera all'ordine di allontanarsi), neppure se l'espulsione era stata disposta dall'autorità giudiziaria (delitto per il quale è prevista una pena ben più grave e che consente l'applicazione di misure cautelari).

Ritiene altresì il giudice di dovere sollevare altre due questioni di illegittimità costituzionale, la prima con riferimento alla fattispecie incriminatrice oggi in contestazione e la seconda relativa al nullaosta all'espulsione che il giudice penale deve rilasciare all'esito del giudizio di convalida.

L'illegittimità della fattispecie incriminatrice oggi contestata.

L'art. 14 comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998 (introdotto dall'art. 13 legge 30 luglio 2002 n. 189) così stabilisce: «Lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-*bis* è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno. In tal caso si procede a nuova espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica».

La norma solleva dubbi di legittimità costituzionale per violazione degli articoli 25 (principio di tassatività), 3 (principio di ragionevolezza), 27 (funzione rieducativa della pena), 13 (libertà personale) e 24 (diritto di difesa), della Costituzione;

Il primo dei motivi di contrasto con la Carta costituzionale sorge per l'estrema indeterminatezza della fattispecie. Infatti, il legislatore non si limita a sanzionare la condotta dello straniero che non ottemperi tout court al provvedimento del questore, ma la condotta di colui che ponga in essere tale comportamento «senza giustificato motivo».

Invero, nessuna indicazione ermeneutica viene fornita sul significato da attribuire ai «giustificati motivi» che esonerano lo straniero rimasto sul territorio dalla sanzione penale. Nel vuoto legislativo appare quindi concreta la reviviscenza della fattispecie di cui all'art. 7-*bis* della legge Martelli (decreto-legge 30 dicembre 1989 n. 416, convertito, con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990 n. 39) che puniva, con la reclusione da 6 mesi a 3 anni, lo straniero destinatario di un provvedimento di espulsione che non si «adoperava» per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio; disposizione che la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima con sentenza n. 34 del 1995.

Invero, l'espressione impiegata dal legislatore nell'art. 14, comma 5-*ter*, cit., in mancanza di parametri oggettivi di riferimento, impedisce di stabilire con precisione quando l'inerzia del soggetto che si sia intesa sanzionare raggiunga la soglia penalmente apprezzabile.

Tale indeterminatezza, da un lato pone il soggetto destinatario del preceppo nell'impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alla conseguenze della sua inosservanza, tanto più che il preceppo è rivolto esclusivamente a stranieri, e, d'altro canto, non consente all'interprete di esprimere un giudizio di corrispondenza sorretto da un fondamento controllabile nella operazione ermeneutica di riconduzione della fattispecie concreta alla previsione normativa.

Per tali ragioni la norma impugnata non è rispettosa del «principio di tassatività della fattispecie contenuta nella riserva di legge in materia penale, consacrato nell'art. 25 della Costituzione» (sent. n. 86 del 1981), rimanendo la sua applicazione affidata all'arbitrio dell'interprete.

Il principio secondo cui appartiene alla discrezionalità del legislatore la determinazione della quantità e qualità della sanzione penale costituisce un dato costante della giurisprudenza costituzionale: non spetta infatti alla Corte rimodulare le scelte punitive effettuate dal legislatore, né stabilire quantificazioni sanzionatorie. Tuttavia, come è stato sottolineato soprattutto nella giurisprudenza più recente, alla Corte rimane il compito di verificare che l'uso della discrezionalità legislativa in materia rispetti il limite della ragionevolezza.

In particolare, con la sentenza n. 408/1989 la Corte ha definitivamente chiarito che «il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3, comma primo, Cost., esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali; ... le valutazioni all'uopo necessarie rientrano nell'ambito del potere discrezio-

nale del legislatore, il cui esercizio può essere censurato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, soltanto nei casi in cui non sia stato rispettato il limite della ragionevolezza» (*cfr.*, nello stesso senso, sentenze Corte costituzionale nn. 343 e 422 del 1993).

La pena di cui all'art. 14, comma 5-ter, cit. in relazione ai principi delineati dalla nostra Carta costituzionale, è assolutamente sproporzionata in eccesso: di qui il sospetto di una violazione dell'art. 27, comma terzo, Cost., poiché l'irrogazione di pene sproporzionate al grado di effettivo disvalore dei fatti, comprometterebbe la finalità rieducativa della pena.

Il principio di proporzione costituisce per la Corte costituzionale uno dei criteri guida che presiedono allo stesso esercizio della potestà legislativa, vincolando il legislatore nell'attività di predeterminazione del tipo e della misura edittale della pena.

In tal senso si esprime anche quella parte della dottrina secondo cui la minaccia di una pena troppo severa corre il rischio di suscitare «sentimenti di insopportanza nel potenziale trasgressore e alterare nei consociati la percezione di quella corretta scala di valori che dovrebbe riflettersi nel rapporto tra i singoli reati e le sanzioni corrispondenti».

Il giudizio di proporzione tra fatto tipico e sanzione penale viene quindi a costituire «una premessa ineliminabile dell'accettazione psicologica di un trattamento diretto a favorire nel condannato il recupero della capacità di apprezzare i valori tutelati nell'ordinamento» (tale principio di proporzionalità viene quindi a costituire il limite logico-giuridico del potere punitivo dello Stato).

In applicazione di questi principi la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittime, come palesemente irragionevoli, diverse previsioni di sanzioni penali giudicando che la loro manifesta mancanza di proporzionalità rispetto ai fatti-reato si traduceva in arbitrarie e ingiustificate disparità di trattamento, o in violazione dell'art. 27, comma terzo, Cost. In particolare, la sentenza n. 343 del 1993 ha affermato che «la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale» provocata dalla previsione di una sanzione penale manifestamente eccessiva rispetto al disvalore dell'illecito «produce ... una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, comma terzo, Cost., che di quella libertà costituisce una garanzia istituzionale in relazione allo stato di detenzione».

Relativamente alla violazione dell'art. 13 Cost., la Corte costituzionale ha affermato in tema di diritti dello straniero sul territorio dello Stato alcuni principi di cui bisogna tener conto.

Al riguardo si fa distinzione tra il diritto dello straniero in ordine alla permanenza nello Stato italiano ed il suo diritto alla libertà personale in senso stretto, quale diritto inviolabile dell'uomo. Quanto al primo profilo, la Corte costituzionale con la sentenza n. 244 del 1974, ha affermato che «la mancanza nello straniero di un legame ontologico con la comunità nazionale e, quindi, di un nesso giuridico costitutivo con lo Stato italiano conduce a negare allo stesso una posizione di libertà in ordine ... alla permanenza nello Stato italiano, dal momento che egli può soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni». La ponderazione degli svariati interessi pubblici che presiedono a tali determinazioni «spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità alla Costituzione, soltanto dal vincolo che le scelte non risultino manifestamente irragionevoli».

Quanto al secondo profilo, la stessa Corte, con la sentenza n. 62 del 1994 (che si rifà a quella testé citata) ha peraltro precisato che «quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo, quale è nel caso la libertà personale, il principio costituzionale di uguaglianza in generale non tollera discriminazioni tra la posizione del cittadino e quello dello straniero».

Il legislatore, infine, con la fattispecie in esame sembra aver trascurato che il reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, cit. non consente, in virtù della pena edittale (da sei mesi ad un anno di arresto), l'applicazione di misure coercitive e che, pertanto, nell'impossibilità di presentare (da parte del pubblico ministero) richieste in tal senso, lo straniero arrestato deve in immediatamente essere liberato ai sensi dell'art. 121 disp. att. c.p.p. (udienza di convalida, quindi, con indagato libero, giudizio direttissimo). In questo caso, l'espulsione verrebbe quasi sicuramente a precludere al soggetto la possibilità di difendersi davanti al giudice e di avanzare richiesta dei c.d. riti alternativi, così subordinando la garanzia di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione alle esigenze poste alla base del provvedimento di espulsione.

Ed infatti la possibilità per lo straniero espulso di rientrare in Italia per partecipare al processo, prevista dall'art. 17 d.lgs. n. 286/1998 diventa, nel caso che ci occupa, inevitabilmente e assolutamente impraticabile.

Per altro verso, questa possibilità si presenta, anche nella generalità dei casi, come del tutto fittizia e illusoria, assolutamente inadeguata a garantire l'esercizio effettivo del diritto di difesa, per di più limitata dall'art. 17 cit. «per il tempo strettamente necessario per l'esercizio del diritto di difesa, al solo fine di partecipare al giudizio o al compimento di atti per i quali è necessaria la sua presenza».

L'illegittimità costituzionale dell'art. 13 del d.lgs. n. 286/1998.

La previsione di cui all'art. 13, comma 3 d.lgs. n. 286/1998, così come sostituito dalla legge n.189/2002, dispone che «quando lo straniero è sottoposto a procedimento penale e non si trova in stato di custodia cautelare in carcere, il questore, prima di eseguirne l'espulsione, richiede il nulla osta alla autorità giudiziaria, che può negarlo solo in presenza di inderogabili esigenze processuali valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi, e all'interesse della persona offesa.»

Il comma 3-bis a sua volta prevede che «nel caso di arresto in flagranza o di fermo, il giudice rilascia il nulla osta all'atto della convalida, salvo che applichi la misura della custodia cautelare in carcere ai sensi dell'art. 391, comma 5, del codice di procedura penale, o che ricorra una delle ragioni per il quale il nulla osta può essere negato ai sensi del comma 3».

Dalla rigorosa applicazione del disposto di cui al comma 3-bis dell'art. 13 del d.lgs. n. 286/1998 conseguono l'obbligo, per il giudice che ha convalidato l'arresto, del rilascio del nulla osta al questore affinché venga disposta l'espulsione dell'imputato. Espulsione che, nel caso in esame, consisterà nell'accompagnamento dello straniero alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

L'imputato, dunque, ove venisse rilasciato il nulla osta dovrebbe essere immediatamente espulso con accompagnamento alla frontiera.

L'art. 17 del d.lgs. n. 286/1998, intitolato «diritto di difesa» dispone, a sua volta, che «lo straniero parte offesa ovvero sottoposto a procedimento penale è autorizzato a rientrare in Italia per il tempo strettamente necessario per l'esercizio del diritto di difesa, al solo fine di partecipare al giudizio o al compimento di atti per i quali è necessaria la sua presenza. L'autorizzazione è rilasciata dal questore anche per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare su documentata richiesta della parte offesa o dell'imputato o del difensore».

La disciplina richiamata determina infatti un automatismo nel rilascio del nulla osta, al quale conseguono la espulsione immediata dello straniero eseguita dal questore mediante accompagnamento alla frontiera.

Tale disciplina contrasta con la possibilità e il diritto (costituzionalmente garantito) per l'imputato di difendersi, e dunque di fare emergere anche ed eventualmente il proprio diritto ad essere nel territorio dello Stato italiano.

La questione sollevata deve essere ritenuta, pertanto, rilevante sia con riferimento all'art. 10 della Costituzione, e dunque in considerazione della condizione giuridica dello straniero (soprattutto ove vengano in rilievo, a seguito della applicazione della normativa censurata, lesioni di diritti e libertà fondamentali democratiche garantite dalla nostra Costituzione, e ciò nel senso che una immediata espulsione potrebbe portare il soggetto straniero a rientrare in uno Stato dove appunto per la sua condizione personale tali libertà non siano attribuite e garantite), che con riferimento all'art. 24 (correlato per i motivi che seguono all'art. 111 della Costituzione).

Difatti la applicazione rigorosa della disciplina di legge di cui all'art. 13 del d.lgs n. 286/1998 comporterebbe una sostanziale e concreta lesione del diritto dell'imputato in un procedimento penale, qualunque sia la nazionalità dello stesso, ad una piena difesa *ex art.* 24 della Costituzione e ad un giusto processo (con pieno svolgimento delle funzioni connesse alla difesa) *ex art.* 111 della Costituzione.

In particolare, quanto all'art. 10, occorre considerare come sebbene sia stata per lungo tempo sostenuta la teoria del dominio riservato dello Stato quanto alla gestione della condizione giuridica dello straniero, tuttavia tale principio abbia subito una costante e progressiva erosione in virtù di interpretazione sopravvenuta secondo la quale lo Stato italiano è tenuto a parificare la condizione giuridica dello straniero a quella dei cittadini tutte le volte che ciò non contrasti con i suoi preminenti interessi.

Tale principio è chiaramente deducibile dalla previsione di cui all'art. 10, comma secondo e comma terzo della Costituzione, che richiama la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo e il diritto all'asilo, con l'unico limite rappresentato dalla impossibilità per lo straniero di esercitare diritti e doveri politici, ovvero situazioni giuridiche strettamente connesse alla qualità di cittadino.

Dalla applicazione di tali principi conseguono il riconoscimento del diritto dello straniero a soggiornare nello Stato italiano sia alle condizioni ordinarie previste dalla legge (per effetto del rilascio del permesso di soggiorno) che in considerazione del riconoscimento di eventuale diritto di asilo (o diritto al riconciliazione familiare o altre ipotesi previste dalla legge).

Tali principi interpretativi risultano tra l'altro recepiti nell'ordinamento giuridico italiano anche nella previsione di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 286/1998, nonché dall'art. 10 comma 4, d.lgs. n. 286/1998, secondo il quale le norme sul respingimento alle frontiere e sulla espulsione non si applicano nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello *status* di rifugiato ovvero la adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari.

In tal senso si ritiene rilevante la questione di legittimità costituzionale nel senso che occorra verificare la irragionevolezza di una disposizione che mediante un automatismo «irrazionale» (Corte cost. n. 174/1997) impedisce al giudice una verifica del bilanciamento degli interessi coinvolti (ovvero gestione efficace dei flussi di immigrazione clandestina e diritto di difesa e partecipazione dello straniero al processo, anche per fare valere la ricorrenza di diritti tutelati ex art. 10 della Costituzione).

Inoltre si valuta in senso positivo la fondatezza della questione sollevata poiché l'automatismo previsto appare limitativo e avulso dal contesto dei diritti fondamentali del nostro ordinamento, mentre sembrerebbe opportuno riscontrare la necessità o meno che sia il giudice in sede giurisdizionale, sulla base del suo apprezzamento prudente, a distinguere le diverse condotte da assumere nella astratta previsione di legge (Corte cost. n. 24/1989), od eventualmente per assicurare in caso di vuoto normativo adeguata tutela dei diritti costituzionali.

In concreto la previsione di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 286/1998 non appare adeguata allo scopo di garantire un pieno diritto di difesa del soggetto straniero oggetto di nuovo provvedimento di espulsione (art. 14, comma 5-ter, D.lgs. n. 286/1998): sembra predisporre una garanzia di difesa meramente formale e non volta a rendere possibile una sostanziale ed effettiva difesa e partecipazione del soggetto straniero imputato al processo.

In tal senso non può non essere rilevato come dalla espulsione con accompagnamento alla frontiera conseguano per lo straniero una serie di effetti onerosissimi e tali da rendere di fatto impossibile la partecipazione dell'imputato al processo e la predisposizione di una valida difesa dello stesso.

Sarà difatti estremamente improbabile che i soggetti arrestati, perché nelle condizioni di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998 come il Sali Habib, riescano ad essere nelle condizioni economiche e materiali necessarie per ottenere il permesso dal questore, mediante rappresentanza diplomatica e consolare e previa adeguata giustificazione, per rientrare in Italia per il tempo strettamente necessario per l'esercizio del diritto di difesa (concetto questo quanto mai vago e con ciò suscettibile di interpretazioni varie e in senso restrittivo quanto al rientro) o per gli altri incombenti previsti dalla norma;

l'interprete della norma non può non considerare le condizioni materiali dei soggetti coinvolti e destinatari della disciplina del presente procedimento, e dunque la oggettiva impossibilità degli stessi, una volta espulsi, di trovare adeguata protezione e tutela nel disposto di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 286/2002 contrariamente a quanto previsto per ogni cittadino o straniero comunitario ai sensi dell'art. 24 e 111 della Costituzione.

Le previsioni costituzionali citate appunto prevedono per l'imputato la possibilità di essere informato nel più breve tempo possibile della natura e dei motivi della accusa elevata a suo carico, di avere a disposizione tempo e condizioni tali da rendere possibile una adeguata difesa, di essere interrogato o rendere dichiarazioni al giudice, di interrogare o fare interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di riuscire ad acquisire ogni altro mezzo di prova a suo favore.

Né si può ritenere concretamente realizzabile una tale ipotesi per il tramite del mandato espletato dal difensore (molto spesso nominato d'ufficio ai sensi della legge n.60/2001), che dovrebbe dunque assumersi l'onere di ricercare il soggetto imputato (nella maggioranza dei casi privo di fissa dimora e di mezzi di sussistenza), di predisporre i contatti tra lo stesso imputato e la rappresentanza consolare o diplomatica, di apportare una adeguata motivazione allo scopo del rientro con conseguenti oneri economici (che poi probabilmente andrebbero a gravare in capo allo Stato ove lo straniero goda dei requisiti per accedere al patrocinio a spese dello Stato ex art. 1 comma 6 della legge n.217/1990 e seguenti modifiche, con ulteriore irragionevolezza evidente quanto all'aumento esponenziale dei costi di un tale procedimento penale).

Ancora occorre evidenziare come la disposizione di cui all'art. 17 si presenti in contrasto, e dunque foriera di equivoci e difficoltà per il destinatario quanto all'esercizio del proprio diritto di difesa, con la previsione di cui all'art. 13 comma 13, come modificato dalla legge n. 189/2002 secondo il quale «lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno».

Emerge dunque una disciplina ambigua o comunque contraddittoria con la conseguenza che lo straniero potrebbe trovarsi a chiedere la autorizzazione al questore e poi essere ritenuto in difetto e dunque passibile di nuova e più grave sanzione per non aver richiesto la autorizzazione anche al Ministro dell'interno.

Una ulteriore previsione di legge vale a rendere non manifestamente infondata a parere di questo giudice la questione sollevata quanto all'automatismo del meccanismo di concessione del nulla osta, dal quale consegue la espulsione con accompagnamento alla frontiera.

L'art. 13, comma 3-quater, prevede infatti che «nei casi previsti dai commi 3, 3-bis (caso in esame) e 3-ter, il giudice, acquisita la prova della avvenuta espulsione, se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio, pronuncia sentenza di non luogo a procedere».

La norma sembra quasi prevedere un obbligo per il giudice e per il pubblico ministero di bloccare l'esercizio della azione penale ove sia stata effettivamente eseguita la espulsione, e dunque una impossibilità per lo straniero arrestato di accedere ad un giusto processo quanto ai fatti contestati con chiara violazione dell'art. 111 della Costituzione, dell'art. 24 Costituzione quanto al diritto di difesa, ed ancora dell'art. 3 della Costituzione in relazione al disposto di cui agli art. 5, comma 4 e 6 della legge n. 848/1955 (ratifica della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), che appunto prevedono il diritto per ogni persona privata della propria libertà con un arresto a presentare un ricorso davanti ad un tribunale affinché decida sulla legittimità della sua detenzione, ed ancora il diritto a che la sua causa sia esaminata imparzialmente, pubblicamente e in un tempo ragionevole da parte di un tribunale indipendente e imparziale costituito dalla legge quanto al fondamento di ogni accusa penale.

In sostanza la previsione predetta sembra superare tali principi giungendo tra l'altro a configurare anche una ipotesi di contrarietà alla previsione di cui all'art. 13 della Costituzione ipotizzando un caso di restrizione della libertà personale (arresto obbligatorio) che non trova il suo naturale sbocco nel vaglio giurisdizionale e nell'esercizio della azione penale, che viene invece sostituita da una pronunzia di non luogo a procedere conseguente alla avvenuta esecuzione della espulsione che consegue dal rilascio, obbligatorio e sostanzialmente automatico, del nulla osta da parte della autorità giudiziaria.

La norma predetta poi rivela la sua irragionevolezza e incongruenza, con conseguenti difficoltà applicative e lesione del diritto di difesa, anche in relazione al disposto dell'art. 14, come modificato comma 5-*quinquies* del d.lgs. n. 286/1998, il quale prevede che «per i reati previsti ai commi 5-*ter* e 5-*quater* è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto e si procede con rito direttissimo. Al fine di assicurare l'espulsione il questore può disporre i provvedimenti di cui al comma 1 del presente articolo».

La scelta del legislatore con la quale si impone la adozione di un anomalo rito direttissimo «obbligatorio» si presenta in contrasto non solo con il principio di uguaglianza come sopra richiamato, ma anche con il diritto di difesa.

La previsione predetta infatti non consente in concreto da una parte l'esercizio della azione penale secondo i canoni ordinamentali generali (il pubblico ministero *ex art. 449 c.p.p.* «se ritiene di dover procedere» può presentare direttamente l'imputato in stato di arresto davanti al giudice del dibattimento, cosa che potrebbe anche non accadere ove, acquisite le necessarie informazioni, sentiti i soggetti coinvolti, si renda conto che ricorrono circostanze concrete che possano in effetti far ritenere giustificata la presenza sul territorio dello Stato del soggetto arrestato straniero), e dall'altra un pieno esercizio del diritto di difesa con la conseguente possibilità di svolgere quelle indagini difensive (che trovano poi il loro referente e fondamento normativo nell'art. 111 della Costituzione) che potrebbero condurre la autorità giudiziaria a riscontrare la presenza di una serie di cause giustificative quanto alla imputazione contestata;

quanto osservato evidenzia come la disciplina richiamata si presenti lesiva delle garanzie fondamentali dell'imputato per come sancite dalla Costituzione, situazione certamente aggravata dall'automatismo del meccanismo di concessione del nulla osta e conseguente espulsione dell'imputato.

ed ancora e a conforto di quanto sopra esposto occorre rilevare come la disciplina di cui all'art. 13, comma 3-*quater*, non appare coordinata con quanto previsto dall'art. 14, comma 3-*quinquies* in ordine alla eventuale necessità di pronunziare sentenza di non luogo a procedere quando non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio.

Appare infatti fuorviante, e certamente crea incertezza, la coesistenza tra questa previsione e la disciplina appena richiamata di rito obbligatorio direttissimo, con la conseguenza che il soggetto straniero imputato ed arrestato si trova a confronto con norme contraddittorie che rallentano la possibilità di un effettivo esercizio del diritto di difesa per come costituzionalmente garantito.

In tal senso e concludendo non può in generale non essere richiamata da questo giudice la irragionevolezza della norma presupposto della disciplina oggetto di questione di legittimità costituzionale; infatti la concessione del predetto nulla osta, in sostanza automatica, consegue alla previsione di una ipotesi di arresto obbligatorio per un reato contravvenzionale (art. 14, comma 5-*ter*) al quale non potrà mai conseguire alcuna misura cautelare per come previsto dal nostro ordinamento, con l'effetto che l'espulsione dello straniero è una conseguenza necessaria del rilascio sostanzialmente dovuto da parte del giudice del nulla osta con evidente impossibilità per l'imputato di difendersi adeguatamente.

In concreto a fronte di una previsione quanto mai anomala che dispone (contrariamente a quanto in generale previsto nel nostro ordinamento) un arresto obbligatorio per un reato contravvenzionale solo perché reato «proprio» dello straniero, il soggetto arrestato avrebbe avuto maggiori possibilità di difesa ove fosse stata prevista anche la applicazione di una misura cautelare, piuttosto che con l'espulsione immediata con accompagnamento alla frontiera.

Ad ulteriore conforto della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione occorre poi ricordare come secondo il disposto di cui all'art. 13, comma 3, d.lgs. come modificato dalla legge n. 189/2002 «il nulla osta si intende concesso qualora l'autorità giudiziaria non provveda entro quindici giorni dalla data del ricevimento della richiesta» (e conseguentemente dalla data dell'arresto per interpretazione analogica e secondo criteri generali della norma).

Quanto alle finalità della normativa citata, e dunque alla efficace realizzazione dell'allontanamento dei soggetti sottoposti a provvedimento di espulsione, si deve osservare come appare suscettibile di considerazione una normativa con la quale nuove ipotesi di reato a carico degli stranieri vengono ipotizzate senza però apprestare quelle forme minime di tutela e garanzie di difesa che il nostro ordinamento attribuisce ad ogni soggetto sottoposto a procedimento penale.

E dunque si pone il problema di una composizione di interessi e finalità ordinamentali sancite sia nella legge che nei principi costituzionali, e relativi da una parte alla concreta ed efficace gestione dei flussi di immigrazione clandestina e dall'altra alla tutela dell'imputato a partecipare al proprio processo e a predisporre una adeguata difesa.

Tale finalità sarebbe ovviamente frustrata a causa dell'automatismo del meccanismo di concessione del nulla osta previsto e oggetto della odierna censura, considerato altresì che al giudice penale adito con rito direttissimo obbligatorio non è presentata la documentazione relativa al provvedimento di espulsione e di tutti gli atti del procedimento relativo, con la conseguente e oggettiva impossibilità di valutarne la legittimità e di rendere possibile al riguardo l'esercizio un completo diritto di difesa.

Da ciò consegue che l'accertamento del giudice designato si risolverebbe nel mero riscontro della ricorrenza di un provvedimento di espulsione e nella impossibilità di vagliare, quale conseguenza dell'esercizio del diritto di difesa, la esistenza di eventuali elementi e cause di giustificazione quanto alle nuove ipotesi di reato introdotte, con emissione obbligatoria del nulla osta e conseguente espulsione dello straniero arrestato.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, lettere a) e b) del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, laddove prevede l'arresto obbligatorio dell'indagato con riferimento al reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, per violazione degli artt. 3 e 13, comma terzo della Costituzione;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter legge n. 189/2002, per irragionevolezza della sanzione e per indeterminatezza della condotta in violazione degli articoli 25 (principio di tassatività), 3 (principio di ragionevolezza), 27 (funzione rieducativa della pena), 13 (libertà personale) e 24 (diritto di difesa) della Costituzione.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, legge n. 286/1998 comma 3-bis così come modificato dalla legge n. 189/2002 laddove prevede il nulla osta del giudice all'espulsione per violazione degli artt. 3, 10, 24, 111 della Costituzione;

Dispone la sospensione del procedimento e la immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale;

Dispone la sospensione di ogni effetto e conseguenza allo stato legato alla emissione del nulla osta nei confronti dell'imputato e dispone che del presente disposto venga data immediata comunicazione alla questura territorialmente competente;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore e al pubblico ministero, e che venga altresì comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Monza, addì 13 novembre 2003

Il giudice: firma illeggibile

04C0423

N. 255

*Ordinanza del 26 novembre 2003 emessa dal Tribunale di Vicenza
sul ricorso proposto da Lazar Alina Clementina contro il Prefetto di Vicenza*

Straniero e apolide - Straniero - Espulsione amministrativa - Automaticità del provvedimento in conseguenza della mancata richiesta del permesso di soggiorno entro il termine di otto giorni lavorativi dall'ingresso in Italia, pur in ipotesi di legittimo ingresso in Italia e di sussistenza delle condizioni per il rilascio del titolo di soggiorno - Violazione di diritto fondamentale della persona - Ingustificata diversa disciplina rispetto a situazioni simili quali la ritardata presentazione della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 5, comma 2, e 13, comma 2.
- Costituzione, artt. 2 e 3.

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva espressa all'udienza del 14 novembre 2003, osserva quanto segue.

Il primo motivo di impugnazione del decreto di espulsione è costituito dalla violazione della norma di cui all'art. 4, comma 2, del decreto legislativo n. 286/1998, nella parte in cui prevede che, contestualmente al rilascio del visto, l'autorità consolare consegni allo straniero che stia per recarsi in Italia una comunicazione scritta contenente gli obblighi relativi all'ingresso e al soggiorno in Italia, in lingua conosciuta dall'interessato.

La norma è tuttavia inapplicabile alla fatispecie in esame, caratterizzata dalla possibilità, per la ricorrente, di entrare in Italia senza la necessità del preventivo visto del consolato.

Infatti, i cittadini rumeni possono fare ingresso in Italia, per ragioni di turismo, senza necessità del preventivo visto.

La norma collega strettamente i due momenti del rilascio del visto e della consegna del prospetto, richiedendo addirittura la contestualità del rilascio. Si tratta di un collegamento evidente ove si consideri che la consegna del prospetto presuppone un contatto tra straniero e autorità consolare italiana preventivo all'ingresso nel territorio nazionale, che manca totalmente nei casi in cui l'ingresso in Italia sia possibile in esenzione del visto e, di conseguenza, senza alcun contatto con l'autorità italiana.

Con il secondo motivo di ricorso, viene prospettato il contrasto tra la norma di cui all'art. 13 del decreto legislativo n. 286/1998 e gli artt. 2 e 3 della Costituzione.

A questo proposito, va considerato che la giurisprudenza di legittimità richiamata nel ricorso, che peraltro conferma un orientamento della Corte di cassazione già espresso in una precedente decisione, considera una ipotesi distinta da quella oggetto del presente giudizio. In particolare, nel caso esaminato dalla Corte, lo straniero aveva fatto richiesta del rinnovo del permesso di soggiorno, sia pure tardivamente rispetto ai termini stabiliti dalla legge.

La Corte, in quel caso, ha sottolineato come la spontanea presentazione della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno oltre il termine stabilito dalla legge non consenta l'espulsione automatica dello straniero, ove ricorrano le condizioni per il rinnovo del permesso, evidenziando come in ogni caso debba prevalere una valutazione circa la sussistenza delle condizioni sostanziali legittimanti la permanenza nel territorio dello Stato, mentre il mero ritardo costituisce esclusivamente un indice rivelatore che deve essere valutato nell'ambito della complessiva situazione in cui si trova l'interessato.

La situazione in esame si caratterizza per la non contestata omissione di richiesta del permesso di soggiorno prevista dall'art. 5 del decreto legislativo n. 286/1998 e per la, pure non contestata, esistenza delle condizioni per il rilascio del titolo di soggiorno, con riferimento al legittimo ingresso nel territorio dello Stato, e per la permanenza della ricorrente in Italia per motivi turistici, con la conseguenza, gravissima, di una sanzione consistente nel divieto di reingresso in Italia per dieci anni, con riferimento ad una viola-

zione meramente formale. La situazione evidenzia un contrasto tra la norma di cui all'art. 13, comma 2, lettera *b*), in relazione alla norma di cui all'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 286/1998, e gli artt. 2 e 3 della Costituzione, nella parte in cui contrastano con i doveri di solidarietà, impedendo l'esercizio di diritti dello straniero nel territorio dello Stato, nel quale egli sia legittimamente entrato e nel quale possa legittimamente restare, avendone i requisiti materiali, per una violazione di carattere formale. La gravità di questa situazione è accentuata dalla impossibilità di applicazione della norma di cui all'art. 4, comma 2, del decreto legislativo, nella parte in cui non è possibile, per l'esenzione dal visto, che lo straniero sia messo preventivamente al corrente dei principali obblighi relativi al soggiorno in Italia e non possa rendersi conto dell'esistenza di termini brevi e rigorosi per la richiesta del permesso di soggiorno.

Sussiste poi contrasto con la norma di cui all'art. 3 della Costituzibne, nella parte in cui la disciplina del decreto legislativo sottopone a trattamento diverso situazioni del tutto simili, riferite alla ipotesi di ritardata presentazione della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno. Mentre per quest'ultima situazione occorre fare riferimento ad una valutazione concreta della sussistenza dei requisiti per la legittima permanenza nel territorio italiano, nell'ipotesi in esame, pur sussistendo tali requisiti, viene sanzionata in modo automatico la omissione della richiesta, pur in presenza di un legittimo ingresso in Italia.

La questione si presenta rilevante ai fini del presente giudizio, discendendo dalla incostituzionalità delle norme richiamate l'accoglimento del ricorso.

P. Q. M.

Dichiara la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 13, comma 2 e dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui prevede che il decreto di espulsione nel caso di mancata richiesta del permesso di soggiorno nel termine di otto giorni lavorativi dall'ingresso in Italia, in ipotesi di legittimo ingresso in Italia e nella sussistenza delle condizioni per il rilascio del titolo di soggiorno, sia emesso automaticamente, in assenza di una valutazione delle condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno, per violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il procedimento in corso e sospende gli effetti del decreto di espulsione.

Manda alla cancelleria per la notifica del presente provvedimento al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento, oltre che per la comunicazione alla Prefettura di Vicenza.

Si comunichi.

Vicenza, addì 24 novembre 2003

Il giudice: firma illeggibile

04C0424

N. 256

*Ordinanza del 10 novembre 2003 emessa dal tribunale di Saluzzo
sul ricorso proposto da Grigorie Anca Hermina*

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 - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoghe o più gravi - Carenza del requisito della necessità ed urgenza per l'adozione da parte della polizia giudiziaria di provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla libertà personale.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3 e 13, comma terzo.

IL TRIBUNALE

All'esito della udienza di convalida dell'arresto di: Grigorie Anca Hermina, nata a Craiova (Romania) il 18 gennaio 1983, con domicilio dichiarato in Caramagna Piemonte, località Pascolo Sorgente n. 1/A; difesa di fiducia dall'avv. Federico Milano del foro di Torino; indagata per il reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dall'art. 13 legge n. 189/2002, per essersi trattenuta, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di espulsione emesso dal Questore di Torino il 14 marzo 2003 ai sensi dell'art. 14, comma 5-*bis*, d.lgs. n. 286/1998 e notificatole lo stesso 14 marzo 2003; accertato in Cavallermaggiore il 9 novembre 2003.

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Alle ore 2,20 del giorno 9 novembre 2003 una pattuglia dei Carabinieri di Cavallermaggiore procedeva all'arresto di Grigorie Anca Hermina nella flagranza del reato sopra rubricato; a seguito di controllo, infatti, si accertava che la predetta era destinataria di ordine del Questore di Torino del 14 marzo 2003 di lasciare il territorio dello Stato ai sensi dell'art. 14, comma 5-*bis*, d.lgs. n. 286/1998. Il pubblico ministero disponeva che l'arrestata fosse condotta avanti al giudice per la convalida dell'arresto ed il contestuale giudizio direttissimo per il giorno 10 novembre 2003.

Dubita il giudice scrivente di poter convalidare l'arresto perché ritiene che il disposto di cui all'art. 14, comma 5-*quinquies*, d.lgs. n. 286/1998 (come modificato dalla legge n. 189/2002) si ponga in conflitto con alcune norme costituzionali.

Violazione dell'art. 3, Cost.

Nel nostro ordinamento l'arresto obbligatorio in flagranza di reato è previsto dall'art. 380 c.p.p. in correlazione a due categorie di reati: *a)* genericamente per tutti i delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo ovvero della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti; *b)* per una serie di reati specificamente elencati i quali, pur essendo puniti con una pena detentiva inferiore, sono manifestazione, nella valutazione del legislatore, di una spiccata pericolosità sociale. Può dunque affermarsi che l'obbligatorietà dell'arresto è correlata a reati che hanno natura di delitti (e quindi sono caratterizzati dall'elemento psicologico del dolo) e che rappresentano un grave attentato ai valori e agli interessi giuridici sociali.

L'art. 14, comma 5-*quinquies*, d.lgs. n. 86/1998 (dopo la modifica apportata dalla legge n. 189/2002) ha introdotto l'arresto obbligatorio per un reato che:

nella stessa valutazione del legislatore è di modesta gravità, tanto da essere punito con l'arresto da sei mesi a un anno;

è un reato contravvenzionale, punito pertanto anche a titolo di mera colpa.

Queste due caratteristiche allontanano la fattispecie incriminatrice in esame da tutte le altre ipotesi per le quali è stabilito l'arresto obbligatorio, avvicinandola invece alle numerosissime contravvenzioni per le quali è escluso non solo l'obbligo, ma anche la facoltà di procedere all'arresto in flagranza.

È dunque indubitabile che la norma in oggetto introduca, per l'autore del reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, un trattamento diverso — e ben più afflittivo — da quello previsto per tutti gli altri autori di reati contravvenzionali anche più gravi, equiparando invece la sua posizione processuale e sostanziale a quella degli autori di gravi delitti contemplati dall'art. 380 c.p.p. Tale disparità di trattamento risulta inoltre confermata dal confronto della norma incriminata con l'altra ipotesi di arresto per contravvenzione introdotto dalla legge n. 189/2002; l'art. 13,

comma 13, punisce con la medesima pena (arresto da sei mesi a un anno) lo straniero espulso che trasgredisca al divieto di rientrare nel territorio dello Stato in difetto di speciale autorizzazione del Ministro dell'interno; ebbene, in questo caso, caratterizzato da un più forte elemento soggettivo e punito con la medesima sanzione penale, l'arresto è soltanto facoltativo.

Se dunque è vero che spetta al legislatore stabilire i casi in cui è imprescindibile incidere sulla libertà personale dell'imputato, è ugualmente vero che la nuova ipotesi di arresto obbligatorio in flagranza rappresenta un elemento di rottura del sistema normativo che si ritiene debba conservare una sua coerenza intrinseca al fine di salvaguardare il principio costituzionale di egualianza che esige un trattamento non discriminatorio di situazioni omogenee.

Violazione dell'art. 133, terzo comma, Cost.

Poiché la previsione dell'arresto obbligatorio in flagranza incide, comprimendola, la libertà personale di un individuo, la sua legittimità è corretto vada confrontata anche e soprattutto con la disposizione costituzionale che detta i parametri da rispettare nell'adozione di provvedimenti provvisori in tema appunto di libertà personale. Con la disposizione di cui all'art. 13, terzo comma, si è dettato un preciso e chiarissimo limite alla discrezionalità del legislatore ordinario, stabilendo che l'intervento degli organi di P.S. sia giustificato dalla ricorrenza di «casi eccezionali di necessità ed urgenza».

Orbene, l'arresto obbligatorio in flagranza del reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, tenuto conto della complessiva disciplina processuale e sostanziale, si presenta non solo estraneo alla categoria dei «casi eccezionali di necessità ed urgenza», ma del tutto inutile.

È indubbiamente che l'istituto dell'arresto in flagranza è caratterizzato da una evidente finalità anticipatoria degli effetti della applicazione, da parte del giudice, di una misura cautelare coercitiva: ciò emerge con chiarezza dal disposto dell'art. 391, quinto comma c.p.p. che consente al giudice della convalida l'applicazione di misure coercitive anche al di fuori dei limiti di pena previsti dagli artt. 274, primo comma, lett. c) e 280 c.p.p. Orbene, nel caso in esame questa finalità difetta del tutto: non vi è infatti alcuna norma che consenta al giudice, dopo la convalida dell'arresto, di applicare una misura cautelare; dunque, il sistema delineato dal legislatore comporta che all'arresto obbligatorio in flagranza consegue necessariamente la liberazione dell'arrestato o da parte del g.i.p. all'esito della fase di convalida dell'arresto oppure, ancora prima, dal pubblico ministero ai sensi dell'art. 121 disp.att. c.p.p.

L'utilità dell'arresto in flagranza in tali ipotesi di reato non può essere giustificato altrimenti:

non con la esigenza di procedere immediatamente a giudizio direttissimo: la previsione di un processo rapido nel quale all'arresto segua il processo, la condanna, l'espulsione e l'accompagnamento alla frontiera è incompatibile con il sistema processuale che consente all'arrestato, dopo la convalida, di ottenere un termine a difesa e gli dà diritto di lasciare l'aula libero nella persona e di presentare nelle successive udienze ogni prova a sostegno della sussistenza di un giustificato motivo alla inottemperanza all'ordine del questore; per altro verso, deve evidenziarsi che non è necessario l'arresto in flagranza per poter procedere con il rito direttissimo, essendo sufficiente una situazione di particolare evidenza della prova (artt. 449, 450 c.p.p.);

non con l'esigenza di garantire con l'arresto la successiva esecuzione della espulsione con accompagnamento alla frontiera: premesso infatti che l'autorità amministrativa può sempre, autonomamente dalla autorità giudiziaria, eseguire l'espulsione coattivamente e che può fare affidamento su un periodo di complessivi 60 giorni per risolvere le difficoltà pratiche che si interpongano alla esecuzione coattiva, è evidentemente utopistico pensare che l'arresto in flagranza faciliti la procedura: se la polizia è in grado di eseguire l'espulsione al momento dell'arresto dello straniero la miglior soluzione sarebbe eseguirla subito senza dover mettere l'arrestato a disposizione del p.m. e del giudice; se non è in grado per difficoltà oggettive di procedervi al momento dell'arresto certamente non lo sarà neppure dopo 48 ore.

In conclusione ritiene il remittente che non siano ravvisabili nella fattispecie in esame gli estremi costituzionalmente previsti per una limitazione della libertà personale, dimostrandosi l'arresto in flagranza una previsione sostanzialmente inutile perché priva di finalità processuali e sostanziali e non giustificata dalla ricorrenza di un caso eccezionale di necessità o urgenza.

Poiché la convalida dell'arresto non può avere luogo nei termini perentori stabiliti dalla legge, l'arrestata dovrà essere immediatamente liberata se non detenuta per altra causa. La liberazione non fa peraltro venire meno l'utilità di una pronuncia della Corte costituzionale sulla questione sopra esposta perché permane la sua rilevanza ai fini dell'accertamento della legittimità dell'operato della p.g. e della conseguente convalida dell'arresto.

Vista la legge 11 marzo 1953, n. 87;

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 nella parte in cui prevede che per il reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998 sia obbligatorio l'arresto in flagranza dell'autore del fatto, per violazione degli articoli 3 e 13, terzo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio di convalida visto l'esito del giudizio incidentale di legittimità;

Ordina la immediata liberazione dell'arrestata se non detenuta per altra causa;

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in Roma;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Saluzzo, il 10 novembre 2003.

Il giudice: APRILE

04C0425

NN. 257 e 258

Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — emesse il 18 novembre 2003 dal Tribunale di Trento nei procedimenti penali a carico di Galazka Ryszard (R.O. 257/2004); Cuk Aleksandar (R.O. 258/2004)

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'analogo reato di rientro, senza autorizzazione, nel territorio dello Stato a seguito di espulsione amministrativa, per il quale è previsto l'arresto facoltativo in flagranza - Lesione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, commi 5-ter e 5-quinquies, aggiunto dall'art. 13 della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3 e 13.

IL TRIBUNALE

Letti gli atti del procedimento penale nei confronti di Galazka Ryszard, nato l'11 maggio 1956 a Bielana (Polonia), arrestato dalla polizia ferroviaria Verona in data 31 ottobre 2003 per violazione dell'art. 14, comma 5-ter, del decreto legislativo n. 286/1998, così come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, e presentato direttamente dal p.m. all'udienza in stato di arresto per il contestuale giudizio direttissimo;

Considerato, che il p.m. ha richiesto la convalida dell'arresto dello straniero e il difensore di quest'ultimo si è rimesso alla decisione del tribunale;

Esaminata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter del decreto legislativo n. 286/1998, modificato dalla legge n. 189/2002, in relazione agli artt. 3 e 13 della Costituzione,

O S S E R V A

La normativa in materia di immigrazione e di asilo, di cui al decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, nel disciplinare l'espulsione in via amministrativa dello straniero, statuisce che la stessa è eseguita dal questore mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 13, comma 4) oppure (art. 13, comma 5), quando lo stesso si è trattenuto nel territorio dello Stato con il permesso di soggiorno scaduto di validità da più di 60 giorni, tramite l'intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro il termine di quindici giorni (in quest'ultimo caso, quando si rilevi il concreto pericolo che lo straniero si sottragga all'esecuzione del provvedimento, si dà luogo parimenti al suo accompagnamento immediato alla frontiera).

Lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'Interno.

A) In caso di trasgressione, lo straniero è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno (art. 13, comma 13).

B) Il reiterato comportamento trasgressivo è punito con la reclusione da uno a quattro anni (art. 13, comma 13-*bis*).

Per entrambi i reati di cui sopra, per quello contravvenzionale e per il delitto, l'arresto è consentito ed è imposto il rito direttissimo.

Quando non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino.

Il provvedimento del questore deve essere convalidato dal tribunale in composizione monocratica entro le 48 ore successive, pena la perdita di ogni effetto (art. 14, comma 1).

Quando non sia stato possibile trattenere lo straniero presso un centro di permanenza temporanea (ovvero siano trascorsi i termini di permanenza senza che siano stati eseguiti l'espulsione o il respingimento), il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio entro il termine di cinque giorni.

C) Lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione di tale ordine è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno (art. 14, comma 5-*ter*).

D) Lo straniero già espulso ai sensi dell'art. 14, comma 5-*ter* (di cui appena sopra), che viene trovato nel territorio dello Stato, è punito con la reclusione da uno a quattro anni (art. 14, comma 5-*quater*).

Per entrambi i reati, per quello contravvenzionale e per il delitto, l'arresto dell'autore del fatto è obbligatorio ed è imposto il rito direttissimo.

Ebbene, la disciplina dell'art. 14, comma 5-*quinquies* del decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002, appare in patente contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

I due reati contravvenzionali (quello di cui all'art. 13, comma 13, descritto *sub A*), e quello di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, descritto *sub C*), sono di pari gravità e sanzionati, per questo, con la medesima pena edittale.

Come è già stato evidenziato, e come appare a una lettura approfondita della norma, si può dire, anzi, che la fattispecie criminosa di cui all'art. 13, comma 13 (descritta *sub A*) è più grave di quella di cui all'art. 14, comma 5-*ter* (descritta *sub C*).

Valgano in tal senso le parole spese dal giudice del Tribunale di Modena che, sollevando con ordinanza del 31 ottobre 2002 analoga eccezione di incostituzionalità della norma *de qua*, così si è espresso: «La fattispecie descritta dall'art. 14, comma 5-*ter* appare ontologicamente meno grave rispetto a quella inserita nell'art. 13, comma 13.

Lo straniero che rientra nel territorio dello Stato dopo l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica pone in essere una condotta attiva.

Più esattamente, trasgredisce ad un ordine non solo legalmente impartito dalla pubblica autorità italiana ma addirittura eseguito in modo coattivo, con impiego da parte dello Stato di risorse umane ed economiche.

Una simile condotta è certamente poco compatibile con un atteggiamento colposo.

La contravvenzione di cui al comma 5-ter dell'art. 14 si realizza, invece, con una condotta meramente omisiva.

La trasgressione posta in essere dallo straniero non ha alle spalle un accompagnamento coatto allo frontiera ma un ordine scritto del questore di lasciare il territorio dello Stato nel breve termine di cinque giorni.

La disobbedienza è sicuramente compatibile in questo caso con un atteggiamento colposo, negligente.

La mancata esecuzione dell'ordine non vanifica uno sforzo compiuto dallo Stato per attuare in maniera forzata i propri provvedimenti».

E, però, a ritenuta parità di situazioni normative, in presenza di due fatti criminosi sanzionati con la stessa pena edittale, con un effetto certamente a sorpresa ed inaspettato il legislatore ha previsto, in un caso (art. 13, comma 13), l'arresto facoltativo e, nell'altro caso (art. 14, comma 5-ter) l'arresto obbligatorio.

L'esito inevitabile è nel senso che la previsione normativa (art. 14, comma 5-*quinquies*, decreto legislativo n. 286/1998, così come modificato dalla legge n. 189/2002) dell'arresto obbligatorio per la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter, concretizzando una palese disparità di trattamento rispetto all'art. 13, comma 13 che, per una fattispecie di pari se non addirittura maggiore gravità, si limita a consentire il mero arresto facoltativo, si pone in sensibile ed insanabile contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Ma la ingiustificata disparità di trattamento si delinea ancor più evidente solo che si consideri che, mentre per la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter (che corrisponde al tipo di reato meno grave) è stato previsto l'arresto obbligatorio, per il delitto di cui all'art. 13, comma 13 (che corrisponde al tipo di reato più grave) è stato previsto solamente l'arresto facoltativo.

Ora, l'arresto obbligatorio in flagranza di reato è previsione (art. 380 c.p.p.) che si configura esclusivamente in rapporto alla commissione di un delitto non colposo, e non di ogni delitto ma di quelli di particolare gravità, puniti con la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni, oppure facenti parte di quelli elencati specificamente nel comma secondo dello stesso articolo.

L'averlo analogamente esteso, fatto unico nel nostro ordinamento giuridico, a una fattispecie contravvenzionale (ad una fattispecie, cioè, che lo stesso legislatore ritiene di notevole minore gravità) non può che essere stigmatizzato come violatore del principio di uguaglianza.

È pacifco che alla discrezionalità legislativa appartenga la scelta dei presupposti di applicabilità delle misure precautelari e cautelari.

E, tuttavia, allorquando tale discrezionalità venga utilizzata per dar luogo ad esiti di irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento, la norma presupposta può e deve essere censurata sotto il profilo della vulnerazione costituzionale («Non si compiono valutazioni di natura politica e nemmeno si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore se si dichiara che il principio dell'uguaglianza è violato quando il legislatore assogetta ad una indiscriminata disciplina situazioni che esso considera e dichiara diverse» Corte. Cost. n. 53/1958).

L'art. 14, comma 5-*quinquies* si pone, peraltro, in contrasto con l'art. 13 della Costituzione che, dopo avere affermato che la libertà è inviolabile, assume che non è ammessa nessuna forma di restrizione della libertà personale in per atto motivato dell'autorità giudiziaria.

È vero che il terzo comma di detto art. 13 statuisce che, in casi eccezionali di necessità ed urgenza, l'autorità di p.s. può adottare provvedimenti provvisori.

Ma essi devono essere comunicati entro 48 ore all'autorità giudiziaria ai fini della convalida.

Il sintagma suggerisce che, fermo il potere esclusivamente in capo all'autorità giudiziaria di restringere con atto motivato la libertà personale, quello affidato all'iniziativa della p.g. in quanto meramente anticipatorio o sostitutivo o derogatorio o residuale che dir si voglia del primo in ragione dell'eccezionalità e dell'urgenza, non può mai superarlo o eccederlo.

L'affermazione, in chiave processuale, sta a significare che, ogni volta che alla p.g. è affidato il potere di procedere in modo precautelare all'arresto, obbligatorio (o anche solo facoltativo, anche se è tema estraneo alla materia che qui si tratta), deve corrispondere un analogo potere dell'autorità giudiziaria di disporre in via cautelare la stessa misura privativa della libertà personale.

Ed, infatti, se si vanno ad analizzare gli istituti dell'applicazione della misura cautelare della custodia in carcere, si ha modo di verificare che effettivamente tutte le volte in cui alla p.g. è consentita l'iniziativa di procedere all'arresto obbligatorio (o, anche solo, facoltativo) corrisponde l'analogo potere dell'autorità giudiziaria di applicare la misura cautelare della custodia in carcere.

Nel caso che ci interessa, per contro, alla p.g. viene conferito il potere di procedere all'arresto obbligatorio della persona che commette una mera contravvenzione (peraltro, eccedendo la previsione degli artt. 272 esegg. c.p.p. e delle norme speciali), pur non corrispondendo un analogo potere in capo all'autorità giudiziaria.

Alla prima, ad una autorità amministrativa, dunque, è dato il potere di privare della libertà personale una persona che non può essere attinta da analoga misura da parte dell'autorità giudiziaria. Né vale sostenere che all'autorità giudiziaria viene attribuito comunque il potere di convalidare la misura restrittiva in questione.

Rimane, infatti, che alla p.g., viene conferito un potere che, configurandosi autonomo e addirittura superiore rispetto a quello della magistratura, viola il precetto costituzionale che affida solo a questa la possibilità della privazione della libertà personale.

La questione sollevata è da ritenere rilevante.

Lo straniero è stato arrestato ai sensi della norma di cui viene sollevato il sospetto di incostituzionalità.

La questione è, altresì, rilevante ai fini della convalida dell'arresto, procedura che è non è stata esaurita ed anzi è stata sospesa proprio al fine di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale.

Sotto tale aspetto, è irrilevante che l'imputato sia stato rimesso in libertà ai sensi dell'art 391, u.c. c.p.p. (si confronti, a tal proposito, sentenza Corte costituzionale n. 54 del 1993).

P. Q. M

Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge n. 87/53;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter e quinque, legge n. 28/1998 (così come modificato dalla legge n. 189/2002) nella parte in cui prevede, per il reato previsto dall'art. 14, comma 5-ter, l'arresto obbligatorio dell'indagato, per violazione degli artt. 3 e 13 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Dispone che, a cura della cancelleria, l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata all'imputato, al difensore e al p.m., nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Trento, addì 18 novembre 2003

Il giudice: RAIMONDI

04C0426

NN. 259 e 260

Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — emesse il 21 gennaio 2004 dal T.A.R. per la Puglia sez. staccata di Lecce, sul ricorso proposto da Pulimeno Roberto contro comune di Nardò (R.O. 259/2004); Pulimeno Lucia contro comune di Nardò (R.O. 260/ 2004).

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Irragionevolezza, non proporzionalità ed inadeguatezza rispetto alle finalità - Incidenza sul principio dell'effetto deterrente della minaccia della sanzione penale, nonché sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di riserva allo Stato della materia penale.

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, convertito, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 3, 27, comma terzo, 97, primo comma, 117, commi secondo e terzo, 118, primo comma, e 120, comma secondo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza,

Sul ricorso 2307/2003 proposto da Pulimeno Lucia, rappresentata e difesa da Leuzzi Riccardo, con domicilio eletto in Lecce, via del Mare 7/A, presso Monticchio Luciano;

Contro comune di Nardò, per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, dell'ordinanza del dirigente del Settore urbanistica ed ambiente del comune di Nardò prot. 25874 reg. ord. n. 165 del 25 giugno 2003; nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguenziale;

E sul ricorso 2306/2003 proposto da Pulimeno Roberto, rappresentato e difeso da Leuzzi Riccardo, con domicilio eletto in Lecce, via del Mare 7/A, presso Monticchio Luciano;

Contro comune di Nardò,

Per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, dell'ordinanza del dirigente del settore urbanistica ed ambiente del comune di Nardò, prot. n. 25874, reg. ord. n. 165 del 25 giugno 2003;

Nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguenziale;

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Vista la domanda di sospensione della esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dai ricorrenti.

Udito il relatore ref. Massimiliano Balloriani;

Considerato in fatto e diritto quanto segue.

F A T T O

Questo tribunale amministrativo, con le ordinanze n. 1173 e n. 1174 del 17 dicembre 2003, si è pronunziato in via cautelare su entrambi i ricorsi, con i quali sono stati impugnati due distinti provvedimenti di demolizione riferiti a parti diverse del medesimo immobile abusivo. L'accoglimento delle istanze cautelari si è basato sulle seguenti considerazioni, tutte contenute nelle relative motivazioni.

L'immobile risulta essere stato realizzato senza concessione edilizia, con inizio dei lavori a far data dal 1982, secondo l'accertamento operato dal comune.

La costruzione ricade nella fascia dei trecento metri dal demanio marittimo, che, in virtù dell'art. 51, lett. f), della legge regionale della Puglia n. 56/1980 risulta sottoposta a vincolo di inedificabilità assoluta, fino all'entrata in vigore dei piani territoriali.

Con delibera di g.r. n. 1478 del 15 dicembre 2000 della Regione Puglia è stato approvato il PUTT regionale pubblicato sul BUR Puglia dell'11 gennaio 2001, il quale prevede come prima fase la perimetrazione su cartografia catastale dei territori costruiti ai sensi dell'art. 1.03 comma 5 disposizioni generali — titolo 1 — delle norme tecniche di attuazione del Piano Urbanistico Territoriale Tematico regionale, secondo cui le norme contenute nel piano non trovano applicazione all'interno dei «territori costruiti», tra i quali, in base al punto 5.3 dell'articolo

in questione, rientrano le aree che, ancorché non tipizzate come zone omogenee B dagli strumenti urbanistici vigenti, vengano riconosciute come regolarmente edificate e vengano perimetrare su cartografia catastale con specifica deliberazione del consiglio comunale.

All'art. 5.02 delle predette norme tecniche di attuazione, al punto 5.02, è stabilito che l'autorizzazione paesaggistica non va richiesta per i beni inclusi nelle categorie di cui al titolo II del decreto legislativo n. 490/1999 e sottoposti a tutela dal piano, ricadenti nei «territori costruiti» di cui all'art. 1.03.

Pertanto, come si evince anche dalla relazione generale allegata alla perimetrazione su base catastale redatta da un tecnico incaricato dal comune ed approvata, in attuazione delle citate norme del PUTT, con delibera del commissario del Comune di Nardò n. 292/2002, la definizione di tali perimetrazioni comporta la non assoggettabilità degli interventi a preventiva autorizzazione paesaggistica.

Ad un primo esame della predetta perimetrazione, gli immobili abusivi ricadono nell'ambito dei «territori costruiti».

Il decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con legge del 24 novembre 2003 n. 326, all'art. 32, comma 25 ha previsto che le disposizioni di cui ai capi IV e V della legge n. 47/1985 e s.m.i. si applicano alle opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003.

A una sommaria valutazione, non può escludersi che i ricorrenti, come da essi prospettato, possano beneficiare di tali disposizioni, tenuto conto che il disposto dell'art. 33 della legge n. 47/1985 deve essere interpretato nel senso che la concessione in sanatoria è preclusa nel caso in cui il vincolo d'inedificabilità assoluta non solo è preesistente alla costruzione, ma, ovviamente, permane anche al momento della richiesta di condono.

L'art. 44 del capo IV della legge n. 47/1985 prevede la sospensione automatica *ex lege* dei procedimenti amministrativi e giurisdizionali, riguardanti gli immobili abusivi, fino alla scadenza dei termini di presentazione della domanda in sanatoria (31 marzo 2004), e tale sospensione non si applica agli incidenti cautelari innanzi al giudice amministrativo.

Quindi la sezione ha ritenuto che, nei casi in esame, per le considerazioni che precedono, debba essere dichiarato che i provvedimenti di demolizioni impugnati sono sospesi *ex lege* e pertanto ha deciso di accogliere le istanze cautelari fino alla decisione della Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con legge del 24 novembre 2003 n. 326, che viene rimessa con la presente ordinanza.

DIRITTO

Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Come evincibile dalla premessa in fatto, la soluzione di entrambe le citate controversie all'esame del giudice rimettente è determinata dall'applicazione dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con legge del 24 novembre 2003 n. 326, i cui commi 25 e 28, rinviando all'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, ed ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47 — nei quali è compreso anche l'art. 44, che dispone la sospensione dei procedimenti amministrativi e giurisdizionali e della loro esecuzione e che la sospensione non si applica ai procedimenti cautelari avanti agli organi di giurisdizione amministrativa — riaprono i termini per un nuovo condono edilizio.

Pertanto la questione di legittimità costituzionale di tali norme si pone come una vera e propria questione pregiudiziale, un antecedente logico-giuridico necessario per la decisione della causa, ed è pertanto paleamente rilevante nei giudizi in esame.

1. — Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

(Poiché l'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con legge del 24 novembre 2003 n. 326, non escludendo che del condono possano beneficiare anche coloro i quali sono già sottoposti a procedimento sanzionatorio per l'accertato abuso, si manifesta irragionevole per sproporzione rispetto allo scopo perseguito).

Nella sentenza della Consulta n. 369 del 1988 (sulla questione di legittimità costituzionale degli artt. 31, 34, 35, 38, 43 e 44 della legge 28 febbraio 1985, n. 47) il condono edilizio viene qualificato come un'ipotesi di causa d'improcedibilità sopravvenuta, distinta, come misura di clemenza, dall'amnistia, poiché l'effetto dell'estinzione del reato prevede la «mediazione fattuale» consistente in una pluralità di atti e comportamenti, quali la domanda di sanatoria, il versamento della prima rata, la procedura di sanatoria, sino al pagamento integrale dell'oblazione.

Sulla base di tali presupposti, la Corte ha ritenuto che la legge di condono non dovesse rispettare la particolare procedura prevista dall'art. 79 della Costituzione (che attualmente prevede la deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera) per le leggi che concedono l'indulto o l'amnistia (sentenza n. 427 del 1995).

Il condono edilizio, secondo la Consulta, rientra comunque, in generale, nell'ambito dei modi di esercizio del potere di clemenza ed, in particolare, nei casi di uso della punibilità, considerata distinta ed autonoma dal reato, per orientare il comportamento del reo verso fini diversi da quelli relativi alla difesa del bene tutelato dalla norma incriminatrice (sentenza n. 369 del 1988). Quindi, secondo la Corte, da ciò discende che la ragionevolezza di tale uso della punibilità, e la conseguente compatibilità con l'art. 3 della Costituzione, deve essere valutata in funzione del rapporto tra i diversi fini cui essa viene diretta e la tutela del bene-interesse protetto dalla fattispecie incriminatrice, rapporto dal quale deve risultare un bilanciamento non irrazionale.

Così, può essere razionale cancellare il carico ingombrante dell'abusivismo perpetrato nel passato, sanando le precedenti irregolarità oramai realizzate, per intensificare e potenziare il controllo nel futuro, stimolando, al contempo, l'autodenuncia degli abusi, ed ottenendo così agevolmente il risultato utile di una completa conoscenza dell'assetto edilizio del territorio.

Proprio sotto tale profilo, però, si rileva una prima palese irragionevolezza dell'art. 32 del decreto legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con legge del 24 novembre 2003 n. 326, laddove, come nel caso dei ricorsi in esame, permette di beneficiare del condono edilizio anche a chi è già sottoposto al procedimento sanzionatorio, e cioè anche in quei casi in cui nessun vantaggio può essere ottenuto in termini di «autodenuncia» degli abusi e di aggiornamento catastale e tributario in genere.

Venendo meno il vantaggio dell'«autodenuncia», inoltre, l'ulteriore vantaggio, derivante dall'eventuale differenza tra l'importo delle somme da versare per beneficiare della sanatoria e le sanzioni concreteamente irrogabili a chi è già coinvolto nel procedimento sanzionatorio, non potrebbe comunque essere determinante in merito alla scelta di introdurre il condono, altrimenti esso sarebbe funzionalizzato ad obiettivi meramente finanziari, che, oltre a non essere affatto eccezionali, sono perseguiti in molti modi diversi e comunque più conformi all'ordinamento, ad es. attraverso un inasprimento delle sanzioni per gli abusi futuri, come quello che il legislatore ha introdotto nel comma 47 dell'art. 32 citato.

Proprio tale ultimo inasprimento, a sua volta, per apparire razionale, presupporrebbe il riconoscimento di un alto rilievo costituzionale dei beni interessi tutelati, che alla fine però sono anche quelli che vengono sacrificati dalla sanatoria degli abusi, contenuta nella stessa legge che inasprisce le sanzioni.

Quanto sopra, evidentemente, depone, sotto molteplici punti di vista, per la mancanza di un ragionevole bilanciamento tra i costi ed i benefici derivanti dal condono, nei casi di abusi già accertati.

Inoltre, se tale irragionevolezza poteva essere già rilevata in occasione del condono edilizio di cui ai capi IV e V della legge n. 47/1985, essa si aggrava ulteriormente, come è evidente alla luce delle considerazioni appena svolte, di pari passo con l'ulteriore aggravamento dello squilibrio nel rapporto tra costi e benefici del condono, aggravamento dovuto all'ulteriore svantaggio derivante dalla perdita delle aree abusive già acquisite dai comuni, resa possibile in seguito all'introduzione del comma 19 dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (secondo cui per le opere abusive divenute sanabili in forza della presente legge, il proprietario che ha adempiuto agli oneri previsti per la sanatoria ha il diritto di ottenere l'annullamento delle acquisizioni al patrimonio comunale dell'area di sedime e delle opere sopra questa realizzate disposte in attuazione dell'art. 7, terzo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e la cancellazione delle relative trascrizioni nel pubblico registro immobiliare dietro esibizione di certificazione comunale attestante l'avvenuta presentazione della domanda di sanatoria. Sono in ogni caso fatti salvi i diritti dei terzi e del comune nei casi in cui le opere stesse siano state destinate ad attività di pubblica utilità entro la data del 10 dicembre 1994), al quale rinviano attualmente i commi 25 e 28 dell'art. 32 d.l. n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con legge del 24 novembre 2003 n. 326.

2. — Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

(Perché, anche a prescindere dalle considerazioni fatte nel punto precedente, l'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con legge del 24 novembre 2003 n. 326, laddove riapre i termini per un nuovo condono edilizio, appare comunque sporoorzonato ed inadeguato rispetto al fine).

La Consulta, nel valutare la razionalità della sanatoria edilizia, ha posto in evidenza anche la circostanza che spesso bisogna prendere realisticamente atto che si è in presenza di una disapplicazione pressoché assoluta delle norme che prevedono la demolizione delle opere abusive e che le amministrazioni locali, frequentemente, appaiono gestire in modo clientelare il fenomeno (così nella sentenza n. 169 del 1994, in riferimento al disegno di legge allora approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana ed avente ad oggetto «Provvedimenti per la preven-

zione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni abusive esistenti», ma tali rilievi appaiono suscettibili di non azzardate generalizzazioni), e comunque della scarsa tempestività ed incisività delle azioni di controllo e repressione, specie prima dell'intera realizzazione di manufatti, motivo per cui deve parimenti escludersi che la riapertura dei termini del condono edilizio vanifichi di per sé l'azione di controllo e di repressione delle amministrazioni (sentenza n. 416 del 1995, a proposito del condono reintrodotto dall'art. 39 della legge n. 724 del 1994).

Tali considerazioni però non possono estendersi anche all'art. 32 del decreto legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con legge del 24 novembre 2003 n. 326, che, quindi, anche sotto tale profilo, si manifesta viziato da irragionevolezza, poiché sproporzionato e comunque inadeguato rispetto al fine.

Infatti, le considerazioni della Corte sono riferibili a provvedimenti unici ed eccezionali, di chiusura di un'epoca di illegalità, giustificati quindi anche dalla necessità di evitare grosse disparità fra il prima (caratterizzato da eccessivo permissivismo) ed il dopo (che si prospetta, almeno nelle intenzioni, intransigente verso gli abusi).

Ma è di tutta evidenza che tali valutazioni debbano ribaltarsi in ragione di una ciclicità della riapertura dei termini di proposizione delle domande di condono.

Guardando al passato, infatti, devono presumersi notevoli le perdite economiche derivanti dai procedimenti di accertamento già iniziati e giunti in fase avanzata o addirittura, come nei casi in decisione, arrivati alla fase dell'ordinanza di demolizione.

Tali attività devono considerarsi, infatti, tutte, ancora una volta, inutilmente eseguite e quindi non compensate da alcuna acquisizione in termini di valore ambientale e paesaggistico, oltre che economico.

Inoltre, nella comparazione (sempre nella logica della ragionevolezza, come bilanciamento fra interessi sacrificati e vantaggi perseguiti) dei valori in gioco, deve considerarsi anche l'effetto disincentivante dei controlli, ovvero la circostanza che la previsione del futuro esito vano dei procedimenti di vigilanza e repressione dell'abusivismo, per come si prospetta agli operatori ed agli enti locali in virtù di tali interventi normativi ciclici, non certo contribuisce alla realizzazione dei dichiarati scopi di inasprimento della lotta all'abusivismo, anzi l'effetto si prospetta di segno contrario.

A ciò si aggiungano inoltre gli oneri che le amministrazioni dovranno affrontare per la riqualificazione urbana e per l'adeguamento delle proprie scelte urbanistiche allo stato di fatto imposto dall'abusivismo.

3. — Violazione degli artt. 3, 27 comma terzo, e 97 comma primo della Costituzione.

(Poiché l'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con legge del 24 novembre 2003 n. 326, introducendo per la terza volta un condono edilizio, sacrifica eccessivamente i beni protetti dalle norme incriminatrici in materia edilizia, i quali costituiscono risorse limitate, e pertanto non appare più ragionevole la valutazione sul bilanciamento fra interessi, fatta in occasione dei precedenti condoni, e ciò in violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Poiché l'art. 32 cit. svilisce l'efficacia preventiva delle norme sanzionatorie, in violazione dell'art. 27 comma terzo della Costituzione.

Poiché l'art. 32 cit. costituisce un esempio di diseducazione civile e si pone, nelle previsioni e negli effetti, al di fuori del quadro dei valori su cui è costruito lo Stato di diritto, in violazione degli artt. 3 e 97 comma primo della Costituzione).

Sempre in merito alla ragionevolezza del contemporamento dei valori in gioco, coinvolti dall'uso a diversi fini della punibilità, la Consulta, a proposito della legittimità dall'art. 39 della legge n. 724 del 1994, ha anche precisato che la riapertura dei termini per la presentazione delle domande non fa venir meno le condizioni di straordinarietà del condono e quindi la sua ragionevolezza, poiché l'entità del fenomeno di applicazione ed utilizzazione della norma impugnata nelle varie regioni induce a ritenere la persistenza dell'abusivismo, e, pertanto, la necessità di un recupero della legalità attraverso la regolamentazione dell'assetto del territorio, onde procedere ad un definitivo riordino della materia (sentenza n. 427 del 1995), tenuto però conto che la gestione del territorio sulla base di una necessaria programmazione sarebbe certamente compromessa sul piano della ragionevolezza da una ciclica o ricorrente possibilità di condono-sanatoria con conseguente convinzione di impunità (sentenza n. 416 del 1995) e vanificazione delle norme repressive di quei comportamenti che il legislatore ha considerato illegali perché contrastanti con la tutela del territorio.

Inoltre, sempre secondo gli insegnamenti della Corte costituzionale, la normativa è tanto più ragionevole quanto più da essa non emerga solo una sanatoria degli illeciti passati, ma, sempre nel contemporamento dei valori in gioco, dal complessivo quadro normativo emerga invece un serio intento di porre in atto una risistimazione della materia del governo del territorio idonea ad impedire il ripetersi del fenomeno dell'abusivismo edilizio attraverso la sua repressione (sentenza n. 427 del 1995).

Anche alla luce di tale orientamento della Consulta, si manifesta pur sempre l'illegittimità dell'art. 32 citato.

Innanzitutto, il legislatore, riaprendo nuovamente i termini per il condono edilizio, ha realizzato proprio quella ciclicità (novennale), che la Corte aveva già indicato come elemento di irragionevolezza di un ulteriore eventuale intervento.

L'art. 32 del decreto-legge è titolato «Misure per la riqualificazione urbanistica ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti e delle occupazioni di aree demaniali» ed in effetti, per il vero, il suo contenuto, *prima facie*, non ne tradisce il titolo, poiché dal combinato disposto dei commi 50, 6, 9, 10, 11, 13 e 24, si evince che il nuovo condono è in parte funzionalizzato al finanziamento dell'attività di repressione dell'abusivismo ed alla riqualificazione urbana e valorizzazione delle risorse ambientali e demaniali.

I commi 47, 49-ter e 49-quater inaspriscono le sanzioni e rendono le demolizioni di immobili abusivi potenzialmente più effettive per il futuro.

Quindi, anche questa volta, si potrebbe essere tentati di sostenere che la chiusura di un'epoca è un passaggio necessario per rendere effettivo il cambiamento, caratterizzato da una migliore organizzazione ed un nuovo insoprimento delle sanzioni.

Inoltre, i proventi del condono sono destinati in parte anche a finanziare proprio l'attività di vigilanza e repressione (commi 13 e 50) ed in ciò potrebbe trovarsi un ulteriore elemento di ragionevolezza dell'uso «strategico» della punibilità, perché finalizzato proprio alla tutela futura dei beni-interessi tutelati dalle norme incriminatrici.

Se non che tali previsioni sono neutralizzate alla base da effetti pratici dannosi ben più rilevanti di quelli positivi che si è inteso raggiungere.

Tali effetti dannosi derivano proprio dalla circostanza che è la terza volta che, a puntuale scadenza, vengono nuovamente condonati gli abusi edilizi.

È evidente, infatti, che il bilanciamento dei vari interessi che la Corte aveva valutato ragionevole ora non può dare lo stesso risultato, poiché i beni tutelati dalle norme incriminatrici vengono lesi per la terza volta, e quindi, complessivamente, con un risultato ben più grave, poiché l'ambiente ed il territorio sono risorse limitate e gli effetti della loro compressione sono tendenzialmente irreversibili.

Il succedersi ciclico delle leggi incriminatrici e delle sanatorie, inoltre, produce un effetto svilente dell'efficacia preventiva delle sanzioni in materia edilizia, in aperta violazione dell'art. 27, comma terzo della Costituzione.

Secondo l'insegnamento della Consulta, se da un lato è vero che una politica di corretta gestione del territorio non può realizzarsi senza una contemporanea valutazione dei problemi di ordine pubblico che lo strumento della demolizione può comportare e, più in generale, delle tensioni presenti in aree dove il fenomeno dell'abusivismo è pressoché generalizzato (sentenza n. 169 del 1994), d'altro canto è anche vero che una normativa consolidante situazioni di fatto costitutesi illegalmente è di per sé causa di ben più gravi e durature tensioni sociali, oltre che esempio di diseducazione civile, dimostrandosi ai cittadini rispettoso delle leggi che essi, anziché tutelati, sono spogliati delle loro spettanze a favore di chi anche se spinto dall'impulso di soddisfare l'esigenza fondamentale dell'abitazione ha violato la legge (sentenza n. 16 del 1992).

Ed il condono edilizio, nelle sue conseguenze pratiche, come ha insegnato il passato, è foriero di danni proprio nei confronti di chi ha ripetuto la legge, a vantaggio di chi l'ha violata.

Spesso, ad esempio, i comuni hanno dovuto procedere ad espropriazioni in zone caratterizzate dall'abusivismo, per realizzare le opere di urbanizzazione a favore di chi aveva violato la legge, e ciò non può non essere ritenuto al di fuori del quadro dei valori su cui è costruito lo Stato di diritto (Corte costituzionale n. 16 del 1992).

In breve, una normativa che, per l'irragionevolezza che ne caratterizza il fine strategico (come visto il bilanciamento dei beni coinvolti, sotto le varie prospettive, porta sempre a risultati svantaggiosi per la collettività), si manifesta in realtà utile solo a realizzare il consolidamento di privilegi ottenuti illegittimamente ed in violazione di norme sanzionatorie, appare in tutta evidenza come una normativa di diseducazione civile (sentenza n. 14 del 1999), e come tale non può essere compatibile con il sistema costituzionale, se non altro con gli art. 3 e 97 della Costituzione.

Tale effetto di diseducazione civile, inoltre, è ancor più evidente proprio nelle sanatorie edilizie, dove, all'estinzione della pena, si accompagna l'effetto permanente di conservazione del prodotto del reato, poiché la costruzione viene «sanata» (anche in spregio ai vigenti strumenti urbanistici) e quindi manca l'eliminazione delle cose che, provenendo da fatti illeciti penali, o in alcuna guisa collegandosi alla loro esecuzione, mantengono viva l'attrattiva del reato (così la relazione ministeriale sul progetto del codice penale, in merito alla confisca di cui all'art. 240 c.p.).

E ciò trova puntuale conferma in quanto espresso dalla Consulta nella sentenza n. 416 del 1995, ovvero che, dato che l'abusivismo comporta effetti permanenti (qualora non segua la demolizione o la rimessa in pristino), il semplice pagamento di oblazione non restaura mai l'ordine giuridico violato, qualora non comporti la perdita del bene abusivo o del suo equivalente almeno approssimativo sul piano patrimoniale.

4. — Violazione dell'art. 3 e 97 della Costituzione.

(Perché l'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con legge del 24 novembre 2003 n. 326 non prevede che gli oneri di concessione debbano essere comunque uguali o superiori al valore venale dell'immobile costruito abusivamente o all'aumento di valore dell'immobile abusivamente ampliato o modificato).

Un altro vizio potrebbe ravisarsi, in via subordinata, nell'art. 32 cit., laddove non prevede che gli oneri di concessione debbano essere comunque uguali o superiori al valore venale dell'immobile costruito abusivamente o all'aumento di valore dell'immobile abusivamente ampliato o modificato.

Ciò perché, in caso contrario, l'ordinamento, in palese contraddizione con sé stesso, e quindi irragionevolmente, permetterebbe espressamente a chi ha violato la legge di ottenere un vantaggio economico.

Anche dal punto 4.5 della parte in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 169 del 1994, sembrerebbe evincersi, generalizzando, che comunque il corrispettivo, che deve pagare chi beneficia di un illecito, non può essere una semplice indennità ragguagliata agli oneri di urbanizzazione, ma si deve avvicinare al valore venale del vantaggio acquisito attraverso l'illecito, pena la violazione anche dell'art. 97 della Costituzione.

5. — Violazione degli artt. 117 comma terzo, 118, comma primo, 120, comma secondo della Costituzione.

(Poiché, con l'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con legge del 24 novembre 2003 n. 326, che non costituisce normativa di principi fondamentali, lo Stato ha invaso la competenza legislativa regionale, violando l'art. 117 comma terzo della Costituzione, senza che ciò possa essere giustificato dall'art. 118 comma primo, della Costituzione, poiché non v'è stato il coinvolgimento partecipativo delle regioni, e senza che ciò possa essere giustificato dall'art. 120, comma secondo della Costituzione, poiché non è stato rispettato il relativo procedimento).

Laddove, in passato, si è rilevato che il condono di abusi edilizi non solo formali, ma anche sostanziali, impedirebbe agli enti competenti (regioni e comuni) qualsiasi intervento di governo del territorio, costringendoli a prendere atto di scelte contrastanti con gli strumenti urbanistici adottati, la Corte ha ribadito che la diffusione del fenomeno dell'abusivismo edilizio è da addebitare, almeno in parte, anche alla scarsa incisività e tempestività dell'azione di controllo e di repressione da parte degli enti locali e regioni a ciò preposti, oltre — si può aggiungere — al difetto di una attività coordinata di polizia locale specializzata nel controllo del territorio, ed inoltre che la esclusione della punibilità rientra nella materia penale, nel cui ambito l'affermazione della esclusività della competenza statale è una costante della giurisprudenza costituzionale, ed inoltre che gli artt. 117 e 118 della Costituzione, come attuati dall'art. 81, comma primo, lettera *a*), del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, riservano allo Stato il potere di fissare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale (sentenza n. 427 del 1995).

Si è già sopra osservato che tali considerazioni non appaiono riferibili al nuovo condono edilizio introdotto dall'art. 32 cit., poiché, come si è cercato di evidenziare, gli effetti di tale condono appaiono tutt'altro che idonei a realizzare un'incentivazione dell'azione di contrasto ed una disincentivazione delle attività di costruzione abusiva, anzi, si è denunciata l'irragionevolezza di tale normativa proprio perché essa appare destinata a raggiungere il risultato contrario.

A ciò deve aggiungersi che l'art. 120, comma secondo della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, regolamenta la procedura ed i casi di sostituzione del potere statale in caso di inerzia di quello regionale, ed a tal fine, l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, prevede un procedimento per l'esercizio del potere sostitutivo del governo, procedimento che nel caso di specie non risulta essere stato osservato.

Inoltre, alla luce delle modifiche introdotte nella Costituzione dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, anche se le materie dell'urbanistica e dell'edilizia rientrano nell'ambito del «governo del territorio», così come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 303 del 2003), e pertanto sono materia di legislazione concorrente *ex art.* 117, comma 3 della Costituzione, non si può però sostenere che il condono rientri nell'ambito dei principi fondamentali della materia la cui determinazione è rimessa alla legge statale dall'art. 117, comma 3 della Costituzione, proprio perché il condono è una disposizione ontologicamente eccezionale e transitoria.

Non si può sostenere che si versi in materia di principi fondamentali della materia laddove la normativa statale, come nel caso in esame, giunge, introducendo la sanatoria degli immobili abusivi, a derogare, di fatto, pun-

tualmente e permanentemente, alle singole previsioni degli strumenti urbanistici approvati, privando così la regione e gli enti locali anche delle funzioni proprie in materia di governo del territorio (gli enti locali, per scelta unilaterale dello Stato, dovranno rivedere i propri strumenti urbanistici per adeguarli allo stato di fatto creato dagli abusi sanati).

Pertanto l'intervento del legislatore nel caso in esame non sembra trovare alcun fondamento nell'art. 117 comma 3 della Costituzione.

Inoltre, l'art. 32 cit. appare in contrasto anche con l'art. 118, primo comma, della Costituzione.

Secondo la Consulta (sentenza n. 303 del 2003), tale articolo, pur se riferito alla funzioni amministrative, per il necessario coordinamento con il principio di legalità che le collega alla funzione legislativa, introduce un elemento di flessibilità, un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà differenziazione ed adeguatezza.

Tuttavia la Consulta non ha mancato di rilevare che l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.

Nel caso in esame non risulta alcuna partecipazione delle regioni e degli enti locali all'adozione del provvedimento legislativo di che trattasi.

Nè una partecipazione successiva può ravvisarsi nella clausola contenuta nel comma 2 dell'art. 32 cit., secondo cui la normativa è disposta nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale ai principi contenuti nel testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, in conformità del titolo V della Costituzione come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, e comunque fatte salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio, così come non può ravvisarsi nella «cedevolezza» delle norme statali non di principio, nelle materie di legislazione concorrente.

La Consulta (sentenza n. 303 del 2003) ha rilevato che, nonostante l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente, la portata precettiva dell'art. 118, comma primo, consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative, per soddisfare esigenze unitarie (ed effettivamente il condono edilizio comporta una considerazione globale di più materie tra loro strettamente connesse, ed alcune delle quali sottratte alla legislazione regionale, come l'ordinamento penale, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali) e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività, ed è quindi legittima una disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo, la quale determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale.

Tuttavia, come pare evincersi dalla stessa sentenza n. 303 del 2003, l'adozione di norme statali suppletive, se può essere legittimata dal principio di sussidiarietà, tuttavia deve avvenire già nell'ambito di intese e collaborazioni con le regioni ed enti locali, e non è dato invece desumere che la «cedevolezza» delle norme, che è un'effetto del sistema, possa sostituire le intese necessarie con le regioni, nell'ambito dello spirito di leale collaborazione, intese che pertanto devono essere adottate già prima che le norme abbiano efficacia (anche se «cedevole») all'interno dei territori regionali.

6. — Violazione degli artt. 3 e 117, comma secondo della Costituzione.

(Poiché l'art. 32 del decreto legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con legge del 24 novembre 2003 n. 326 conferisce di fatto alle regioni il potere di innovare in materia di ordinamento penale, in violazione dell'art. 117, comma secondo della Costituzione, ed inoltre determina una disparità di trattamento, fra i responsabili di reati edilizi, in ragione dell'aver costruito abusivamente in una determinata regione piuttosto che in un'altra, nonostante l'offesa di beni-interessi tutelati di pari rango).

In virtù dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, comma secondo (che, per il vero, non appare molto chiaro per finalità ed effetti) si potrebbe anche ritenere che lo Stato, visto che la materia dell'ordinamento penale appartiene alla propria legislazione esclusiva, in virtù dell'art. 117, comma secondo della Costituzione, abbia, di fatto, semplicemente offerto alle regioni la possibilità di introdurre un nuovo condono edilizio, salva la «cedevolezza» di tali norme (che, come visto, non possono essere considerate principi fondamentali della materia, data la loro natura eccezionale e derogatoria), che appare ribadita proprio dalla clausola di «cedevolezza» del comma 2, secondo cui la normativa è disposta nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale ai principi

contenuti nel testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, in conformità del titolo V della Costituzione come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, e comunque fatte salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio.

Tale ultima clausola, pertanto, può apparire analoga a quella prevista dall'art. 2, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, secondo cui le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi.

Con la particolarità che, qualora invece le regioni intendessero mantenere in vigore nei propri territori la normativa statale sul condono, potrebbero apportarvi solo le modifiche ad esse consentite espressamente dall'art. 32 citato.

Ad esempio alle regioni, in virtù del comma 26, lett. b), dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con legge del 24 novembre 2003, n. 326, è dato il potere di disporre del condono degli abusi minori, cioè quelli di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, e ciò può apparire una logica conseguenza del fatto che tali opere sono assoggettate alla denuncia di inizio attività in base all'art. 4 della legge n. 493 del 1993 (ora in virtù del combinato disposto degli artt. 22 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001) e pertanto, in virtù del comma 13 dell'art. 4 della legge n. 493 del 1993 (secondo cui la mancata denuncia di inizio dell'attività non comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 20 della legge 28 febbraio 1985, n. 47. È fatta salva l'applicazione dell'art. 2 del codice penale per le opere e gli interventi anteriori alla data di entrata in vigore della presente disposizione), ora sostituito dall'art. 37, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, di fatto, le Regioni vengono in realtà a disporre solo della punibilità in materia di sanzioni amministrative, in rispetto dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione, che riserva in via esclusiva allo Stato la legislazione in materia di ordinamento penale.

Anche accogliendosi tale interpretazione, che appare *prima facie* più rispettosa del riparto di competenze legislative fra Stato e regioni, tuttavia, la normativa si manifesta parimenti illegittima.

Ed infatti, le regioni, avendo la possibilità, con un tempestivo intervento legislativo (il che, per il vero, non è tanto agevole, ed in ciò di potrebbe ravvisare un importante effetto pratico dell'adozione da parte del Governo di un decreto-legge, nonostante le ragioni di necessità ed urgenza siano tutt'altro che evidenti), di rendere operativa la clausola di «cedevolezza» contenuta nel comma 2 dell'art. 32, in questione, di fatto hanno la possibilità di disporre in merito all'efficacia del condono dei reati edilizi sul proprio territorio, in violazione dell'art. 117 comma 2 della Costituzione, che affida allo Stato la legislazione esclusiva in materia di ordinamento penale, ed in violazione dell'art. 3 della Costituzione, poiché i responsabili dei reati sarebbero discriminati in materia penale in ragione dell'aver costruito abusivamente in una determinata regione piuttosto che in un'altra, nonostante il reato offendere astrattamente beni- interessi tutelati di pari rango.

Tale risultato illegittimo dovrebbe essersi già verificato per quelle regioni che hanno già ottemperato al combinato disposto dell'art. 2, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, comma 2.

P. Q. M.

Riuniti i ricorsi in epigrafe, ritenuta d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con legge del 24 novembre 2003 n. 326, il quale nei commi 25 e 28, rinviando all'art. 39 della legge 3 dicembre 1994, n. 724, ed ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, riapre i termini per un nuovo condono edilizio, per contrasto con gli artt. 3, 27, comma terzo, 97, comma primo, 117, commi secondo e terzo, 118, comma primo, 120, comma secondo della Costituzione:

sospende i giudizi in corso;

ordina la trasmissione di questa ordinanza e degli atti dei giudizi alla Corte costituzionale;

ordina la notificazione di questa ordinanza alle parti in causa ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Così deciso in Lecce, nella camera di consiglio del 17 dicembre 2003.

Il presidente: RAVALLI

L'estensore: BALLORIANI

04C0427

N. 261

*Ordinanza del 19 gennaio 2004 emessa dal T.A.R. per la Puglia, sez. staccata di Lecce,
sul ricorso proposto da Laboratorio analisi «Madonna della Neve» S.r.l. contro Regione Puglia ed altra*

Sanità pubblica - Regione Puglia - Prestazioni sanitarie erogate da strutture pubbliche e private convenzionate - Volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato fissato in misura corrispondente a quelli erogati nel 1998 e il relativo limite di spesa a carico del servizio sanitario regionale - Previsione della remunerazione di detti volumi di prestazioni con le regressioni tariffarie fissate dalla Giunta regionale - Irragionevolezza - Incidenza sul buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia (libertà di scelta dell'utente, efficace competizione tra le strutture accreditate ed equiordinazione delle tasse, economicità della scelta in conseguenza di valutazioni comparative tra qualità e costi).

- Legge Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4, art. 30, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza, sul ricorso n. 1542 del 2003 proposto da Laboratorio analisi «Madonna della Neve» S.r.l. rappresentato e difeso dall'avv. Maria Cristina Lenoci e dall'avv. Fabrizio Lofoco, domiciliati presso lo studio dell'avv. Noemi Carnevale, in Lecce, via Oberdan n. 107,

Contro:

la Regione Puglia, in persona del presidente *pro tempore*;

la Azienda Unità sanitaria locale TA 1,

per l'annullamento:

della delibera della U.S.L. TA 1 del 15 maggio 2003, n. 916, relativa alla «Determinazione tetti di spesa per l'anno 2003 per assistenza medico-specialistica ambulatoriale erogata da parte di professionisti e strutture provvisoriamente accreditate»;

del contratto relativo alle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per l'anno 2003, che la ricorrente si è impegnata ad erogare;

di ogni atto connesso, compresa la nota della Regione Puglia, assessorato alla sanità, 4 marzo 2003, n. 24/1293/2;

ove occorra, delle deliberazioni della giunta regionale 16 luglio 2002, n. 1073, 15 ottobre 2001, n. 1392, 27 dicembre 2001, n. 2087, 8 aprile 2002, n. 310, 23 dicembre 2002, n. 2242, nonché della delibera dell'ARES 7 marzo 2002, n. 20,

e per il risarcimento dei danni;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia, a mezzo dell'avv. prof. Pierluigi Portaluri e dell'avv. Luciano Ancora, e quello della A.U.S.L. TA 1 a mezzo dell'avv. prof. Pierluigi Portaluri;

Visti i motivi aggiunti prodotti avverso la deliberazione della giunta regionale 4 settembre 2003, n. 1326, recante «Documento di indirizzo economico-funzionale per il SSR per il 2003 e triennale 2003-2005», nonché ogni atto connesso;

Visti i motivi aggiunti prodotti avverso la deliberazione della AUSL TA 1 14 ottobre 2003, n. 2129, recante «Rideterminazione dei tetti di spesa anno 2003 per assistenza medico-specialistica ambulatoriale erogata da parte di professionisti e strutture provvisoriamente accreditate», nonché avverso ogni atto connesso, compreso il contratto aggiuntivo a quello già stipulato;

Visti i motivi aggiunti prodotti avverso la deliberazione della AUSL TA 1 17 novembre 2003, n. 2515, recante «Integrazione al provvedimento n. 2129 del 14 ottobre 2003 avente ad oggetto: «Rideterminazione dei tetti di spesa anno 2003 per assistenza medico-specialistica ambulatoriale erogata da parte di professionisti e strutture provvisoriamente accreditate», nonché avverso ogni atto connesso;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito alla udienza del 14 gennaio 2004, fissata per la trattazione dell'affare in sede cautelare, il relatore dott. Antonio Cavallari e uditi altresì l'avv. Fabrizio Lofoco e l'avv. Maria Cristina Lenoci per la ricorrente, l'avv. prof. Pierluigi Portaluri per l'AUSL TA 1, nonché l'avv. Luciano Ancora e l'avv. prof. Pierluigi Portaluri per l'Amministrazione regionale resistente;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue:

Il Laboratorio analisi «Madonna della Neve» S.r.l. chiede l'annullamento:

della delibera della A.U.S.L. TA 1 15 maggio 2003, n. 916, relativa alla «Determinazione tetti di spesa per l'anno 2003 per assistenza medico-specialistica ambulatoriale erogata da parte di professionisti e strutture provvisoriamente accreditate»;

del contratto relativo alle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per l'anno 2003, che la ricorrente si è impegnata ad erogare;

di ogni atto connesso, compresa la nota della Regione Puglia, assessorato alla sanità, 4 marzo 2003, n. 24/1293/2;

ove occorra, delle deliberazioni della giunta regionale 16 luglio 2002, n. 1073, 15 ottobre 2001, n. 1392, 27 dicembre 2001, n. 2087, 8 aprile 2002, n. 310, 23 dicembre 2002, n. 2242 nonché della delibera dell'ARES 7 marzo 2002, n. 20.

Chiede altresì il risarcimento del danno. Deduca i seguenti motivi:

1) violazione degli artt. 72, 81, 113, 118 e 121 della Costituzione; violazione dei dd.PP.RR. 6-8 maggio 2002, confermati con dd.PP.RR. del 27 marzo 2003; violazione del principio del giusto procedimento; eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità ed ingiustizia manifesta, sviamento; incompetenza; illegittimità autonoma e derivata;

2) violazione del principio del giusto procedimento; violazione e mancata applicazione dei dd.PP.RR. 6-8 maggio 2002 e 27 marzo 2003; eccesso di potere per erronea presupposizione, violazione del giudicato, irragionevolezza, disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta; illegittimità autonoma e derivata;

3) violazione del principio di buon andamento e buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione; violazione del principio del giusto procedimento; violazione e mancata applicazione dei dd.PP.RR. 6-8 maggio 2002 e 27 marzo 2003; violazione dell'art. 6, comma 7, della legge n. 724 del 1994; violazione dell'art. 8 e seguenti del d.lgs. n. 502 del 1992, in relazione alla violazione dell'art. 2 lettera *mm*) della legge n. 419 del 1998; violazione ed errata applicazione dell'art. 25 della legge regionale n. 28 del 2000, dell'art. 11 della legge regionale n. 32 del 2001 e dell'art. 30 della legge regionale n. 4 del 2003, in relazione alla violazione ed errata applicazione dell'art. 32, comma 8, della legge n. 449 del 1997, dell'art. 2, comma 8, della legge n. 549 del 1995, dell'art. 1, comma 32, della legge n. 662 del 1996; eccesso di potere per carenza assoluta dei presupposti in fatto e in diritto, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, difetto assoluto di motivazione, illogicità, perplessità ed ingiustizia manifeste; incompetenza, illegittimità autonoma e derivata;

4) violazione del principio costituzionale di buon andamento e buona amministrazione *ex art.* 97 della Costituzione; violazione art. 3 della Costituzione; eccesso di potere per sviamento e disparità di trattamento, irragionevolezza e ingiustizia manifeste; violazione del principio del giusto procedimento; violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione;

5) violazione di legge; violazione del principio di affidamento del cittadino nell'azione della Pubblica Amministrazione *ex art.* 97 della Costituzione; violazione dell'art. 41 della Costituzione; violazione del principio del giusto procedimento, violazione del d.lgs. n. 502 del 1992; violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990; eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione, illogicità, perplessità ed ingiustizia manifesta; illegittimità autonoma e derivata;

6) violazione dell'art. 6, commi 6 e 7, della legge n. 724 del 1994, violazione dell'art. 8 e seguenti del d.lgs. n. 502 del 1992, in relazione alla violazione dell'art. 2, lettera *mm*) della legge delega n. 419 del 1998; violazione ed errata applicazione dell'art. 25 della legge regionale n. 28 del 2000, dell'art. 11 della legge regionale n. 32 del 2001, dell'art. 30 della legge regionale n. 4 del 2003 in relazione alla violazione ed errata applicazione dell'art. 32, comma 8, della legge n. 449 del 1997, dell'art. 2, comma 8, della legge n. 549 del 1995, dell'art. 1, comma 32, della legge n. 662 del 1996; violazione del principio di buon andamento e buona amministrazione, nonché del giusto procedimento; violazione dell'art. 97 della Costituzione; violazione dei principi di efficacia del giudicato; eccesso di potere per carenza assoluta dei presupposti di fatto e di diritto, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, difetto assoluto di motivazione, illogicità, perplessità ed ingiustizia manifeste, illegittimità autonoma e derivata;

7) violazione di legge, violazione del principio di buona amministrazione e di affidamento del cittadino nell'azione della Pubblica Amministrazione *ex art.* 97 della Costituzione; violazione degli artt. 32 e 41 della Costi-

tuzione; violazione del principio della libera scelta in materia sanitaria; violazione del principio del giusto procedimento; violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 in relazione alla violazione ed errata applicazione del d.lgs. n. 502 del 1992; eccesso di potere per erronea presupposizione, difetto assoluto di motivazione, illogicità e ingiustizia manifeste; illegittimità autonoma e derivata.

Avverso il contratto deduce i seguenti motivi:

8) invalidità derivata;

9) incompetenza del direttore generale; violazione dell'art. 97 della Costituzione, con riferimento al principio dell'affidamento del cittadino nella legittimità degli atti della Pubblica Amministrazione; violazione dell'art. 25 della legge regionale n. 28 del 2000 con riferimento al computo ed all'utilizzo dei dati per la determinazione dei tetti di spesa; eccesso di potere per erronea presupposizione di fatto, illogicità ed ingiustizia manifeste nonché per contraddittorietà; violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 ed eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione e di istruttoria;

10) violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990; eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria.

Insiste, infine, nel sottolineare che l'art. 25 della legge regionale n. 28 del 2000, l'art. 11 della legge regionale n. 32 del 2001 e l'art. 30 della legge regionale n. 4 del 2003 violano gli articoli della Costituzione 97, 3, 24, 32, 41, 72, 81, 113, 117, 118 e 121.

Conclude per l'accoglimento del gravame.

Si costituiscono in giudizio la Regione Puglia e la Azienda unità sanitaria locale TA 1 deducendo in ordine alla infondatezza delle censure dedotte.

La struttura ricorrente propone motivi aggiunti (depositati il 21 ottobre 2003) nei confronti della delibera della giunta regionale 4 settembre 2003, n. 1326, recante il «Documento di indirizzo economico-funzionale del SSR per il 2003 e triennale 2003-2005» nonché degli atti connessi.

Deduce i seguenti vizi:

1) illegittimità derivata;

2) violazione del principio del giusto procedimento, di buon andamento e buona amministrazione; violazione e mancata applicazione delle norme regolanti il procedimento di determinazione dei tetti di spesa e di sottoscrizione dei relativi accordi con le strutture accreditate di cui al d.lgs. n. 229 del 1999; eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto e in diritto; travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, ingiustizia e illogicità manifeste;

3) violazione del principio di affidamento del cittadino nell'azione della Pubblica Amministrazione, di buon andamento e buona amministrazione; violazione e mancata applicazione delle norme regolanti il procedimento di determinazione dei tetti di spesa e di sottoscrizione dei relativi accordi con le strutture accreditate; eccesso di potere, erronea presupposizione di fatto, travisamento dei fatti, difetto di motivazione, ingiustizia ed illogicità manifeste; illegittimità per tardività, svilimento;

4) violazione del principio di affidamento del cittadino nell'azione della Pubblica Amministrazione, di buon andamento e buona amministrazione; violazione e mancata applicazione delle norme regolanti il procedimento di determinazione dei tetti di spesa e di sottoscrizione dei relativi accordi con le strutture accreditate; eccesso di potere per svilimento, erronea presupposizione di fatto, travisamento dei fatti, difetto di motivazione, ingiustizia ed illogicità manifeste; illegittimità per tardività;

5) violazione del principio di buona amministrazione; violazione del principio costituzionale del diritto alla difesa di cui all'art. 24 della Costituzione; eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione, illogicità ed ingiustizia manifeste; svilimento.

In data 5 dicembre 2003 sono depositati motivi aggiunti avverso la deliberazione della AUSL Ta 1 14 ottobre 2003, n. 2129, recante «Rideterminazione dei tetti di spesa anno 2003 per assistenza medico-specialistica ambulatoriale erogata da parte di professionisti e strutture provvisoriamente accreditate», nonché avverso ogni atto connesso, compreso il contratto aggiuntivo a quello già stipulato.

Sono dedotte le censure di illegittimità derivata nonché le seguenti censure avverso il contratto aggiuntivo:

— violazione del principio del giusto procedimento di buon andamento e buona amministrazione — violazione e mancata applicazione delle norme regolanti il procedimento di determinazione dei tetti di spesa e di sottoscrizione dei relativi accordi con le strutture accreditate di cui al d.lgs. n. 229 del 1999 — eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto e in diritto, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, ingiustizia e illogicità manifeste;

violazione del principio di affidamento del cittadino nell'azione della P.A., di buon andamento e buona amministrazione — violazione e mancata applicazione delle norme regolanti il procedimento di determinazione dei tetti di spesa e di sottoscrizione dei relativi accordi con le strutture accreditate di cui al d.lgs. n. 229 del 1999 — eccesso di potere, erronea presupposizione di fatto, travisamento dei fatti, difetto di motivazione, ingiustizia e illogicità manifeste — illegittimità per tardività, sviamento;

violazione del principio di affidamento del cittadino nell'azione della P.A., di buon andamento e buona amministrazione — violazione e mancata applicazione delle norme regolanti il procedimento di determinazione dei tetti di spesa e di sottoscrizione dei relativi accordi con le strutture accreditate di cui al d.lgs. n. 229 del 1999 — eccesso di potere, erronea presupposizione di fatto, travisamento dei fatti, difetto di motivazione, ingiustizia e illogicità manifeste — illegittimità per tardività;

eccesso di potere per erronea presupposizione di fatto e sviamento.

In data 3 gennaio 2004 sono depositati motivi aggiunti avverso la deliberazione della AUSL TA 1 17 novembre 2003, n. 2515, recante «Integrazione al provvedimento n. 2129 del 14 ottobre 2003 avente ad oggetto: «Ridefinizione dei tetti di spesa anno 2003 per assistenza medico-specialistica ambulatoriale erogata da parte di professionisti e strutture provvisoriamente accreditate», nonché avverso ogni atto connesso.

Sono dedotti i seguenti vizi:

illegittimità derivata — violazione del giusto procedimento, di buon andamento e buona amministrazione — violazione e mancata applicazione delle norme regolanti il procedimento di determinazione dei tetti di spesa e di sottoscrizione dei relativi accordi con le strutture accreditate di cui al d.lgs. n. 229 del 1999 — eccesso di potere, erronea presupposizione di fatto, travisamento dei fatti, difetto di motivazione, ingiustizia e illogicità manifeste — illegittimità autonoma e derivata.

Conclude reiterando la richiesta di accoglimento del ricorso.

All'udienza del 14 gennaio 2004 la causa è stata ritenuta per la decisione in forma semplificata, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 205 del 2001.

D I R I T T O

A. — Le censure sollevate nel ricorso in ordine alla assegnazione di risorse economiche per l'acquisto, da parte del Servizio sanitario regionale, di prestazioni specialistiche ambulatoriali da privati impongono l'esame dei seguenti profili:

a) la competenza a disporre, ai vari livelli, l'assegnazione di risorse per lo svolgimento delle diverse attività che spettano al Servizio sanitario regionale;

b) la posizione rivestita dalle istituzioni private nell'ambito del Servizio sanitario regionale;

c) le modalità di finanziamento delle istituzioni pubbliche e di quelle private;

d) i criteri preposti alla ripartizione delle risorse economiche fra le varie finalità perseguiti dal Servizio sanitario regionale, nonché all'assegnazione delle stesse all'assistenza specialistica ambulatoriale e quindi alla determinazione dei tetti di spesa relativi all'acquisto di prestazioni specialistiche ambulatoriali da privati.

B. — In ordine alla competenza all'assegnazione delle risorse si osserva quanto segue.

I. — L'art. 4 del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede, nei commi 7, 7-bis e 7-ter (abrogati espressamente dall'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 229 del 1999) che:

a) le prestazioni, sia di degenza che ambulatoriali, da rendere a fronte del finanziamento erogato nella misura dell'80% dei costi sopportati nell'anno precedente, devono formare oggetto di apposito piano annuale preventivo che, tenuto conto della tariffazione, ne stabilisca quantità presunte e tipologia in relazione alle necessità che più convenientemente possono essere soddisfatte nella sede pubblica. Tale preventivo forma oggetto di contrattazione fra regione e unità sanitarie locali, da una parte, e azienda ospedaliera e presidi ospedalieri con autonomia economico-finanziaria, dall'altra;

b) la remunerazione a tariffa delle prestazioni effettuate rappresenta la base di calcolo ai fini del conguaglio in positivo o in negativo dell'acconto, assegnato nella misura sopra indicata;

c) il sistema di finanziamento di cui sopra, valido per l'anno 1995, dovrà essere progressivamente superato nell'arco di un triennio, al termine del quale si dovrà accedere esclusivamente al sistema della remunerazione a prestazione degli erogatori pubblici e privati.

Tali disposizioni si occupano del piano annuale preventivo delle prestazioni sanitarie e della correlata contrattazione che si svolge all'interno delle istituzioni pubbliche (cioè la regione e le unità sanitarie locali da una parte, azienda ospedaliera e presidi ospedalieri con autonomia economico-finanziaria, dall'altra) ai fini della

determinazione di tale piano; si tratta dunque di una contrattazione *sui generis*, sarebbe più corretto parlare del concorso di più soggetti pubblici nell'adozione di un programma. Nel disegnare il sistema l'art. 2, comma 8, della legge n. 549 del 1995 aggiunge una ulteriore tessera stabilendo che: «Analogamente a quanto già previsto per le aziende ed i presidi ospedalieri dall'art. 4, commi 7, 7-bis e 7-ter, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, come modificato dall'art. 6, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, nell'ambito dei nuovi rapporti instaurati ai sensi dell'art. 8, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed integrazioni, ferma restando la facoltà di libera scelta, le regioni e le unità sanitarie locali, sulla base di indicazioni regionali, contrattano, sentite le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative, con le strutture pubbliche e private ed i professionisti eroganti prestazioni sanitarie un piano annuale preventivo che ne stabilisca quantità presunte e tipologia, anche ai fini degli oneri da sostenere».

La norma in esame, superando la parziale disciplina dell'art. 4, commi 7, 7-bis e 7-ter, prevede quindi che le regioni e le unità sanitarie locali definiscono convenzionalmente con le strutture pubbliche, con quelle private e con i professionisti che erogano prestazioni sanitarie il piano annuale preventivo delle prestazioni, così determinando la spesa da affrontare.

L'art. 1, comma 32, della legge n. 662 del 1996 prevede che: «Le regioni, per l'esercizio 1997, nell'ambito delle funzioni previste dall'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, individuano, nel rispetto dei livelli di spesa stabiliti per l'anno 1996, le quantità e le tipologie di prestazioni sanitarie che possono essere erogate nelle strutture pubbliche e in quelle private. La contrattazione dei piani annuali preventivi, di cui all'art. 6, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, ed all'art. 2, comma 8, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, deve essere realizzata in conformità alle predette indicazioni, con la fissazione del limite massimo di spesa sostenibile».

La norma ribadisce quindi che la contrattazione investe il piano delle prestazioni da rendere e quindi la spesa da affrontare; in un momento precedente, tuttavia, si colloca la individuazione delle quantità e tipologie delle prestazioni sanitarie che possono essere erogate, individuazione operata nel rispetto dei livelli di spesa stabiliti.

L'art. 32, comma 8, della legge n. 449 del 1997 delimita con maggiore precisione le diverse sfere ed attribuzioni, attribuendo rilievo preminente alla «compatibilità finanziaria»; prevede infatti che: «Le regioni, in attuazione della programmazione sanitaria ed in coerenza con gli indici di cui all'art. 2, comma 5, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, e successive modificazioni, individuano preventivamente per ciascuna istituzione sanitaria pubblica e privata, ivi compresi i presidi ospedalieri di cui al comma 7, o per gruppi di istituzioni sanitarie, i limiti massimi annuali di spesa sostenibile con il Fondo sanitario e i preventivi annuali delle prestazioni, nonché gli indirizzi e le modalità per la contrattazione di cui all'art. 1, comma 32, della legge 23 dicembre 1996, n. 662».

La determinazione, per ogni istituzione sanitaria o per gruppi di istituzioni, della spesa che deve essere sopportata e delle prestazioni che devono essere rese spetta esclusivamente alla regione; in questo campo non v'è spazio per una determinazione convenzionale.

È questo un percorso più logico, in quanto l'apporto delle istituzioni sanitarie pubbliche e private non può certamente influire sulla quota del Fondo sanitario nazionale messa a disposizione della singola regione e pertanto sulla consequenziale determinazione relativa al livello della spesa regionale.

È ben vero che le istituzioni sanitarie pubbliche e private nonché le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative potrebbero (queste ultime con un apporto consultivo) concorrere a formare la decisione relativa al riparto delle risorse disponibili fra i vari settori di impiego.

Tale modalità di amministrazione concordata, contemplata dalla normativa precedente, è stata però esclusa dalla disposizione in esame, che (evidentemente per la difficoltà di procedere secondo un modulo che subordini l'operare all'accordo degli interessati in un settore nel quale la divergenza degli interessi è notevole e così pure la conflittualità) attribuisce il relativo potere in esclusiva alla regione, sicché questa determina, per ogni istituzione o gruppo di istituzioni, il preventivo delle prestazioni e quindi il limite massimo di spesa sostenibile.

La regione stabilisce inoltre «gli indirizzi e le modalità per la contrattazione di cui all'art. 1, comma 32, della legge 23 dicembre 1996, n. 662».

Questa norma, attribuendo alla regione il potere di fissare gli indirizzi e le modalità della contrattazione, evidenzia che altri devono applicare tali indirizzi e modalità, cioè che alla contrattazione devono procedere le unità sanitarie locali.

L'ambito della contrattazione, seppure definito letteralmente col richiamo dell'art. 1, comma 32, della legge n. 662 del 1996 e quindi delle disposizioni cui questo rimena (l'art. 6, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, che ha sostituito il comma 7 e inserito i commi 7-bis e 7-ter nell'art. 4 del d.lgs. n. 502 del 1992 — norme poi abrogate dall'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 229 del 1999 — e l'art. 2, comma 8, della legge 28 dicembre 1995,

n. 549), è circoscritto all'applicazione dei citati indirizzi, sul presupposto della determinazione da parte della regione e dell'ammontare della spesa per ciascuna istituzione sanitaria o gruppo di istituzioni e della quantità di prestazioni da rendere.

Tali indirizzi possono ragionevolmente ricondursi alla determinazione delle più varie modalità della spesa nell'ambito della unità sanitaria locale; ad esempio al frazionamento del tetto in limiti di spesa mensili, alla assenza di un tetto di spesa o alla fissazione di tetti più elevati per le strutture che accettino di rendere le prestazioni con una remunerazione ridotta rispetto alle tariffe, alle modalità della regressione tariffaria (cioè delle riduzioni dei corrispettivi tariffari una volta che si siano superati determinati scaglioni), che la unità sanitaria locale e la singola istituzione possono determinare convenzionalmente in applicazione degli indirizzi regionali.

II. — All'insieme normativo delineato nulla aggiunge il d.lgs. n. 229 del 1999 quanto alla centralità della determinazione regionale attinente al volume delle prestazioni che il Servizio sanitario regionale si impegna ad acquistare nell'anno e quindi al volume della spesa da sostenere nello stesso periodo.

Il testo in questione, infatti, accenna al «volume complessivo di attività» di assistenza sanitaria nell'art. 8-*quinquies*, comma 1, lettera *d*), senza nulla dire in ordine alla competenza a determinare lo stesso.

La radicazione nella Regione, in via esclusiva, della competenza a determinare i volumi delle prestazioni da acquistare deriva dalla spettanza a tale ente della funzione relativa alla formazione del proprio bilancio e quindi alla determinazione della entità della spesa sanitaria; la stessa è confermata dalla previsione del d.lgs. n. 502 del 1992, art. 8-*quater*, comma 3, lettera *b*), relativa al «fabbisogno ... della programmazione regionale» e dall'assenza di ogni riferimento a tale funzione nell'ambito delle previsioni relative alla cosiddetta «contrattazione».

È invece oggetto di una diversa disciplina il ruolo della Regione e delle unità sanitarie locali nel procedimento che termina con la formazione degli accordi e contratti individuali.

L'art. 8-*quinquies*, nel primo comma, prevede che le regioni individuano le responsabilità riservate alla regione e quelle attribuite alle unità sanitarie locali nella definizione degli accordi contrattuali; definiscono, inoltre, gli indirizzi per la formulazione dei programmi di attività delle strutture interessate, con l'indicazione delle funzioni e delle attività da potenziare e da depotenziare, ed i criteri per la determinazione della remunerazione delle strutture ove queste abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato.

La stessa disposizione, nel secondo comma, prevede poi che la regione e le unità sanitarie locali definiscono accordi con le strutture pubbliche ed equiparate e stipulano contratti con quelle private e con i professionisti accreditati, anche mediante intese con le loro organizzazioni rappresentative a livello regionale, che fissano (fra l'altro) il volume massimo di prestazioni che le strutture presenti nell'ambito territoriale della medesima unità sanitaria locale si impegnano ad assicurare e il corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate.

La nuova disciplina conferma, dunque, la natura programmativa dei compiti attribuiti alla regione, investendo sia la regione che le unità sanitarie locali della funzione attuativa e quindi lasciando spazio alla attribuzione delle relative attività alle unità sanitarie locali.

Viene infine espressamente limitato l'ambito della «contrattazione», intesa come apporto dell'altro contraente alla definizione del contenuto del contratto, in senso conforme al risultato raggiunto dalla interpretazione sistematica delle precedenti disposizioni.

Dato che spetta, in via esclusiva, alla Regione stabilire il volume complessivo delle prestazioni sanitarie da erogare e la ripartizione delle risorse finanziarie fra i diversi ambiti territoriali, che spetta comunque all'Autorità (Regione o AUSL) suddividere l'assegnazione complessiva fra i diversi rami di attività, l'unica fase suscettibile di ulteriore indagine è quella della ripartizione delle risorse fra le varie strutture, pubbliche e private operanti nei diversi rami dell'assistenza sanitaria.

L'art. 8-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabilisce che gli accordi con le strutture pubbliche e i contratti con le strutture private vengono stipulati «anche attraverso valutazioni comparative della qualità e dei costi».

Posto che le modalità logistico-organizzative nella erogazione delle prestazioni devono essere conformi a quanto determinato ai sensi dell'art. 8-*quater* in sede di accreditamento e che la qualità della assistenza deve essere tale da superare i controlli previsti dall'art. 8-*octies*, l'unico ambito suscettibile di «valutazione comparativa» e quello dei «costi»; per le stesse ragioni l'unico ambito suscettibile di «contrattazione» è quello dei «costi».

L'Amministrazione, prima di contrattare, stabilisce il volume di prestazioni da acquistare e, dopo aver contrattato, deve aver acquistato il volume fissato; deve inoltre contrattare con le varie strutture contemporaneamente e deve sottoporre a tutte le stesse condizioni (per la necessità che la trasparenza e l'imparzialità informino

tutte le attività, privatistiche e pubblististiche, dell'amministrazione); tutto ciò comporta che ai privati vengano sottoposte condizioni standard (relative a tetti di spesa, regressioni delle tariffe in relazione all'aumento del tetto di spesa ecc.) e che questi possano solo accettarle o meno (contra C. di S., Sez. V, 31 gennaio 2003, n. 499).

Un ambito più ampio può avere l'apporto che le organizzazioni rappresentative delle strutture private e dei professionisti possono fornire nel raggiungimento di «eventuali» intese, proprio per la natura collettiva di tali soggetti e degli interessi in gioco; tali elementi, previsti dall'art. 8-*quinquies*, comma 2, sono tuttavia solo eventuali e ciò ne determina l'irrilevanza ai fini della presente analisi.

III. — Il quadro normativo è completato dall'art. 20, comma 4, e dall'art. 25, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia n. 28 del 2000.

La prima disposizione stabilisce che: «... è competenza dei direttori generali delle ASL, nell'ambito di quanto definito dalla programmazione regionale, definire le attività da potenziare e da depotenziare, nonché il volume massimo di prestazioni, distinto per tipologia e per modalità di assistenza, che le strutture presenti nell'ambito territoriale della medesima unità sanitaria locale si impegnano ad assicurare»; l'art. 25 citato prevede che: «1. A norma del d.lgs. n. 502/1992 e successive modificazioni di cui agli artt. 8-*quater*, *quinquies* e *sexies* del d.lgs. n. 229/1999, i limiti di remunerazione per le prestazioni interessanti l'assistenza specialistica e ospedaliera erogate da soggetti privati provvisoriamente accreditati sono determinati, di norma annualmente, nell'ambito del documento di indirizzo economico-funzionale che costituisce atto di indirizzo, coordinamento e programmazione in materia sanitaria della Regione Puglia.

2. — Nell'ambito delle linee e dei limiti fissati dalla programmazione regionale, a norma dell'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 229/1999, alle aziende sanitarie territoriali compete l'individuazione dei soggetti interessati tra quelli di cui al comma 1 del presente articolo, l'individuazione delle funzioni e delle attività da potenziare e depotenziare, la definizione dei volumi, della tipologia e delle modalità di erogazione delle prestazioni richieste, gli accordi contrattuali con detti soggetti e la verifica del loro rispetto anche in materia di appropriatezza delle prestazioni erogate».

IV. — La competenza così attribuita alle aziende sanitarie (in relazione alla determinazione delle quantità di prestazioni da acquistare dal settore pubblico, dalle stesse amministrato, e da quello privato) non è lesiva del principio di imparzialità sancito dall'art. 97 della Costituzione perché, contestualmente, il legislatore fissa le regole che disciplinano il finanziamento delle strutture e quindi l'acquisto delle prestazioni; la violazione di tali regole non equivale alla inesistenza delle stesse, sicché comporta l'illegittimità degli atti amministrativi così posti in essere non l'illegittimità costituzionale delle norme che prevedono il cumulo in capo allo stesso soggetto dell'esercizio di funzioni amministrative e della erogazione di prestazioni sanitarie.

D'altro canto, si deve osservare che tale cumulo costituisce l'essenza del Servizio sanitario nazionale, che necessariamente svolge funzioni amministrative ed eroga prestazioni sanitarie (ipotizzare lo svolgimento delle funzioni da parte di un soggetto sovraordinato alle aziende unità sanitarie locali, cioè dalla Regione, non porta alla soluzione del lamentato conflitto di interessi, ma alla riproposizione della stessa situazione con altre connotazioni soggettive, dato che il soggetto da ultimo preposto alla gestione del sistema sanitario e quindi del relativo bilancio, in ambito regionale, è proprio la Regione); il cumulo in esame, infine, appare coerente col principio di sussidiarietà (che porta ad affidare la gestione degli interessi collettivi ai soggetti istituzionali più vicini ai portatori dei medesimi), cui sono ispirate le più recenti scelte istituzionali.

C. — Quanto alla posizione rivestita dalle istituzioni sanitarie private nell'ambito del Servizio sanitario nazionale si osserva quanto segue.

L'art. 8, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992 prevedeva che: «L'unità sanitaria locale assicura ai cittadini la erogazione delle prestazioni specialistiche, ivi comprese quelle riabilitative, di diagnostica strumentale e di laboratorio ed ospedaliere contemplate dai livelli di assistenza secondo gli indirizzi della programmazione e le disposizioni regionali. Allo scopo si avvale dei propri presidi, nonché delle aziende e degli istituti ed enti di cui all'art. 4, delle istituzioni sanitarie pubbliche, ivi compresi gli ospedali militari, o private, ad integrazione delle strutture pubbliche, e dei professionisti con i quali intrattiene appositi rapporti fondati sulla corresponsione di un corrispettivo predeterminato a fronte della prestazione resa, con l'eccezione dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta.».

L'art. 6, comma 7, della legge n. 724 del 1994 ha poi soppresso le parole «sulla base di criteri di integrazione con il servizio pubblico» (invece le parole dell'art. 8, comma 5, citato erano «ad integrazione del servizio pubblico»).

L'art. 8-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 (inserito dal d.lgs. n. 229 del 1999) ha previsto che: «Le regioni assicurano i livelli essenziali e uniformi di assistenza di cui all'art. 1 avvalendosi dei presidi direttamente

gestiti dalle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché di soggetti acreditati ai sensi dell'art. 8-quater, nel rispetto degli accordi contrattuali di cui all'art. 8-quinquies».

L'art. 8-sexies, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 menziona le strutture che erogano assistenza sanitaria ospedaliera e ambulatoriale a carico del SSN, senza distinguere fra strutture pubbliche e strutture private; l'unica differenza è costituita dal fatto che le regioni e le unità sanitarie locali definiscono accordi con le strutture pubbliche ed equiparate, stipulano contratti con quelle private e con i professionisti accreditati, secondo la previsione del precedente art. 8-quinquies, comma 2.

In base all'art. 8-quater, comma 1, del medesimo testo sia le strutture pubbliche che quelle private operano subordinatamente all'accreditamento istituzionale.

In via transitoria, l'art. 6, comma 6, della legge n. 724 del 1994 prevedeva che «per il biennio 1995-1996 l'accreditamento opera comunque nei confronti dei soggetti convenzionati e dei soggetti eroganti prestazioni di alta specialità in regime di assistenza indiretta regolata da leggi regionali alla data di entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 502 del 1992, che accettino il sistema della remunerazione a prestazione sulla base delle citate tariffe»; nella Regione Puglia la situazione transitoria è stata disciplinata dall'art. 30, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2003, secondo il quale «l'accreditamento transitorio di cui all'art. 6, comma 6, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, è prorogato fino all'attuazione delle procedure di cui all'art. 8-quater del d.lgs. n. 502/1992 e successive modificazioni» (Procedure relative all'accreditamento delle strutture sanitarie).

L'equiordinazione delle strutture pubbliche e di quelle private risulta infine dalle solenni affermazioni contenute nell'art. 30, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2003, secondo il quale: «La Regione Puglia garantisce la libera scelta dei cittadini ai fini dell'accesso alle prestazioni sanitarie nell'ambito della programmazione regionale e dell'organizzazione dei servizi del sistema sanitario regionale, comprendente tutte le strutture pubbliche e private accreditate ex art. 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, e nell'ambito degli accordi e contratti di cui all'art. 8-quinquies».

L'unica differenza fra i presidi sanitari pubblici e quelli privati è da individuare nel dovere dei primi di rendere, nei limiti determinati dall'assetto strutturale ed organizzativo, le prestazioni sanitarie richieste o necessarie, prestazioni che, per contro, i secondi devono rendere solo nei limiti stabiliti nel contratto.

Se le strutture pubbliche e quelle private prestano entrambe un servizio pubblico, soltanto queste ultime lo prestano nei limiti stabiliti contrattualmente.

Nessuna differenza invece sussiste sotto il profilo della diversa «entità» del servizio pubblico da rendere, e quindi della complessità strutturale che deve essere assunta in funzione della necessità di dover garantire prestazioni che presuppongono la disponibilità di attrezzature specialistiche e l'adibizione alle stesse di personale che ne assicuri il funzionamento nell'arco delle 24 ore.

Questo aspetto problematico si risolve, infatti, nella remuneratività delle previsioni tariffarie.

Se l'operatività di strutture del genere costituisce un dovere per la branca pubblica del Servizio sanitario, misure economiche di vario genere hanno assicurato l'equiordinazione delle strutture pubbliche e di quelle private anche sotto il profilo in questione.

La Regione Puglia, ad esempio, con la deliberazione del consiglio regionale n. 995 del 1995, ha suddiviso le strutture ospedaliere pubbliche e private in quattro fasce, a seconda della presenza della terapia intensiva e del numero delle alte specialità, prevedendo una decurtazione del compenso tariffario decrescente in funzione della maggiore complessità della struttura.

La complessità della struttura (che renda possibile l'erogazione di prestazioni onerose, non remunerate in modo adeguato dalla tariffa prevista e quindi sostenibili solo da un settore che non persegua fini di lucro, cioè da quello pubblico) non costituisce poi un elemento atto a differenziare i presidi pubblici da quelli privati nel campo delle prestazioni specialistiche ambulatoriali, come dimostra l'esistenza di strutture private che erogano le prestazioni più complesse (tomografie assiali computerizzate dell'ultima generazione, rese da apparecchiature aperte, e risonanze magnetiche nucleari).

Tutto ciò comprova la remuneratività delle tariffe e delle misure correttive delle stesse (adottate nel campo ospedaliero), la volontà del legislatore di prestare l'assistenza sanitaria anche con l'intervento dell'iniziativa economica privata (per l'insufficienza delle strutture pubbliche) e quindi la equiordinazione delle strutture pubbliche e di quelle private, necessaria in un sistema che veda nella concorrenza uno stimolo al miglioramento.

D. — In ordine al finanziamento delle strutture, pubbliche e private, che erogano prestazioni sanitarie si osserva quanto segue.

I. — L'art. 6, comma 5, della legge n. 724 del 1994 stabiliva che le regioni dovessero disciplinare le modalità di finanziamento delle aziende ospedaliere sulla base di vari principi, fra i quali l'attribuzione, da parte delle regioni stesse, per l'anno 1995 di una quota del fondo sanitario destinata alla copertura parziale delle spese necessarie per la gestione, determinata nella misura dell'80 per cento dei costi complessivi dell'anno precedente, decurtati dell'eventuale disavanzo di gestione; che la remunerazione a tariffa delle prestazioni effettuate rappresentava la base di calcolo ai fini del conguaglio in positivo o in negativo dell'acconto erogato; che il sistema di finanziamento basato su acconti commisurati alle spese di gestione «dovrà essere progressivamente superato nell'arco di un triennio, al termine del quale si dovrà accedere esclusivamente al sistema della remunerazione a prestazione degli erogatori pubblici e privati».

L'art. 8-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 recita: «In attuazione di quanto previsto dal comma 1, la regione e le unità sanitarie locali, anche attraverso valutazioni comparative della qualità e dei costi, definiscono accordi con le strutture pubbliche ed equiparate, e stipulano contratti con quelle private e con i professionisti accreditati,..., che indicano:

d) il corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate, globalmente risultante dalla applicazione dei valori tariffari e della remunerazione extra-tariffaria delle funzioni incluse nell'accordo, da verificare a consuntivo sulla base dei risultati raggiunti e delle attività effettivamente svolte secondo le indicazioni regionali di cui al comma 1, lettera d);».

Il successivo art. 8-*sexies*, comma 1, recita: «Le strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'art. 8-*quinquies* e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento. Ai fini della determinazione del finanziamento globale delle singole strutture, le funzioni assistenziali di cui al comma 2 sono remunerate in base al costo standard di produzione del programma di assistenza, mentre le attività di cui al comma 4 sono remunerate in base a tariffe predefinite per prestazione.».

Le unità sanitarie locali, costituite in aziende (enti erogatori al tempo stesso di spesa e di servizi, questi attraverso i propri presidi), sono finanziate (in quanto enti cui è commessa la tutela delle esigenze sanitarie della popolazione residente nell'ambito territoriale di competenza) sulla base di una quota capitaria «corretta» in relazione alle caratteristiche della popolazione residente, ai sensi dell'art. 2, comma 2-*sexies*, lettetera d), del d.lgs. n. 502 del 1992, e «informano la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità e sono tenute al rispetto del vincolo di bilancio, attraverso l'equilibrio di costi e ricavi, compresi i trasferimenti di risorse finanziarie», ai sensi dell'art. 3, comma 1-*ter*, del medesimo testo.

Le aziende ospedaliere (enti erogatori di servizi) devono chiudere il proprio bilancio in pareggio, ai sensi dell'art. 4, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992.

In base al successivo nono comma gli ospedali che non siano costituiti in azienda ospedaliera conservano la natura di presidi dell'unità sanitaria locale ed agli stessi è attribuita autonomia economico-finanziaria con contabilità separata all'interno del bilancio dell'unità sanitaria locale, con l'introduzione delle disposizioni previste per le aziende ospedaliere, in quanto applicabili.

Fra tali disposizioni deve essere ricompresa quella relativa al pareggio del bilancio, in quanto il relativo obbligo è stato esteso ai presidi ospedalieri delle aziende unità sanitarie locali, dotati di autonomia economico-finanziaria e contabilità separata all'interno del bilancio dell'azienda unità sanitaria locale, dall'art. 32, comma 7, della legge n. 449 del 1997.

L'art. 8-*sexies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 (si ripete) prevede che: «Le strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'art. 8-*quinquies* e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento. Ai fini della determinazione del finanziamento globale delle singole strutture, le funzioni assistenziali di cui al comma 2 sono remunerate in base al costo standard di produzione del programma di assistenza, mentre le attività di cui al comma 4 (attività assistenziali relative ad episodi di assistenza ospedaliera per acuti erogata in regime di degenza ordinaria e di day hospital nonché alle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale) sono remunerate in base a tariffe predefinite per prestazione.».

In sintesi i principi generali dell'ordinamento statuale stabiliscono che i presidi del Servizio sanitario nazionale, siano essi pubblici o privati, sono su un piano di parità e che tale parità è assicurata dal finanziamento di tali strutture secondo un ammontare globale predefinito determinato in relazione alle remunerazioni (secondo le tariffe) corrispondenti alle prestazioni (di assistenza ospedaliera, con degenza o meno, e di assistenza specialistica ambulatoriale) che l'unità sanitaria locale acquista (in base all'accordo o al contratto) da ogni struttura.

II. — La legge regionale n. 38 del 1994 prevede, nell'art. 7, comma 1, che il fondo sanitario regionale è ripartito fra le unità sanitarie locali (enti erogatori al tempo stesso di spesa e di servizi) sulla base di quote capitarie (determinate con riferimento alla entità della popolazione residente nell'ambito territoriale della USL ed attribuendo specifico peso ad altri elementi); nell'art. 8, comma 1, stabilisce che alle aziende ospedaliere è assegnato un finanziamento pari al 60 per cento dei costi complessivi delle prestazioni che l'azienda è in condizione di erogare e nel successivo comma 2 prevede che le spese di gestione non coperte sono finanziate attraverso varie fonti, fra le quali gli introiti derivanti dalla remunerazione delle prestazioni erogate, sulla base delle tariffe stabilite; in modo analogo (cioè con finanziamenti correlati alle spese di gestione) sono formati i bilanci dei presidi pubblici, non costituiti in aziende, ai quali è riferibile il successivo art. 21, che prevede per le fondamentali strutture della USL autonomi «budgets», strutturati secondo il «budget» generale.

L'art. 7 della legge regionale n. 32 del 2001 prevede, nel primo comma, che le Aziende unità sanitarie locali iscrivono in bilancio, fra i ricavi, le assegnazioni disposte dalla giunta regionale; nel secondo comma che le aziende ospedaliere e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici iscrivono tra i ricavi il minor importo fra il tetto di remunerazione fissato per l'anno precedente e il valore delle prestazioni erogate (anche determinate in via provvisoria), nonché ulteriori poste relative al costo ed alla qualità delle prestazioni rese.

In tal modo le aziende ospedaliere e gli IRCCS pubblici (cioè le aziende ospedaliere «Policlinico» di Bari e «Ospedali Riuniti» di Foggia e gli IRCCS «Oncologico» e «De Bellis») vengono finanziati (sostanzialmente) in base al valore delle prestazioni rese, non in base ai costi sopportati; così non è invece per le altre strutture sanitarie pubbliche.

Per queste (si precisa che le strutture pubbliche del Sistema sanitario regionale in Puglia, oltre le aziende ospedaliere «Policlinico» di Bari e «Ospedali Riuniti» di Foggia e gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico «Oncologico» e «De Bellis», sono quelle gestite dalle AUSL) l'art. 12, comma 1, della legge regionale n. 32 del 2001 prevede l'obbligo delle aziende unità sanitarie locali di garantire l'equilibrio economico dei singoli presidi ospedalieri dalle stesse gestiti, determinando il valore delle prestazioni rese sulla base delle tariffe agli stessi riconosciute, senza tuttavia nulla stabilire in ordine alla formazione dei bilanci, cioè al finanziamento delle prestazioni rese in base al valore delle medesime.

L'art. 30, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2003 stabilisce che: «A norma dell'art. 8-quinquies, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 502/1992, ove le strutture pubbliche e private abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato, fissato in misura corrispondente a quelli erogati nel 1998, e il relativo limite di spesa a carico del servizio sanitario regionale, detti volumi sono rimunerati con le regressioni tariffarie fissate dalla giunta regionale».

Detta norma sembrerebbe aver posto sullo stesso piano le strutture pubbliche e quelle private, aver previsto programmi preventivi concordati relativi a volumi di prestazioni e limiti di spesa anche nei confronti delle strutture pubbliche e quindi il finanziamento delle stesse in base alla remunerazione delle prestazioni rese.

Così, però, non è.

L'assenza di qualsiasi modifica alle disposizioni della legge regionale n. 38 del 1994 che disciplinano la formazione dei bilanci dei presidi ospedalieri e il finanziamento degli stessi, nonché agli artt. 7 e 12, comma 1, della legge regionale n. 32 del 2001 porta a ritenere che siano stati disciplinati i conti economici delle strutture private e delle strutture pubbliche costituite in azienda, cioè che la norma in questione abbia regolato i volumi di attività ed i limiti di spesa nei confronti delle strutture pubbliche che analoga disciplina conoscevano anche nel passato (le aziende ospedaliere «Policlinico» e «Ospedali Riuniti» nonché gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico «Oncologico» e «De Bellis»).

Tale sistema non è stato (nel necessario rispetto della legge regionale) significativamente modificato dalle delibere della giunta regionale n. 1800 del 1998, n. 1003 del 1999, n. 1832 del 1999, n. 1392 del 2001, n. 1073 del 2002 e n. 1326 del 2003, contenenti i documenti di indirizzo economico-funzionale, rispettivamente, per il 1998, 1999, 2001, 2002, 2003. Sono stati previsti tetti massimi di remunerazione solo nei confronti delle strutture private (compresi gli enti ecclesiastici e gli istituti di ricovero e cura di carattere scientifico privati), delle aziende ospedaliere (fino alla soppressione delle stesse) e degli istituti di ricovero e cura di carattere scientifico pubblici. Nei confronti delle aziende unità sanitarie locali (che amministrano tutti i presidi ospedalieri non eretti in aziende autonome, cioè ora sostanzialmente tutti i presidi ospedalieri pubblici nella Regione Puglia) il finanziamento è avvenuto per «quote capitarie», cioè in relazione alla entità numerica della popolazione residente nel territorio di ciascuna USL; una indistinta assegnazione finanziaria ha quindi riguardato tutte le attività sanitarie.

A sua volta ciascuna USL non stabilisce, per le prestazioni remunerabili in base ad una tariffa predeterminata, la quantità da acquistare (e quindi remunerabile) da ciascun presidio ospedaliero; questo anche in base alle disposizioni della legge regionale n. 32 del 2001, che, negli artt. 7 e 12, prevede un bilancio consolidato della AUSL (nel quale confluiscono i dati delle varie gestioni) articolato nella iscrizione fra i ricavi delle assegnazioni della giunta regionale, mentre non prevede, per i vari presidi ospedalieri, la formazione di un autonomo bilancio che iscriva fra i ricavi il valore delle prestazioni rese e quindi sia finanziato in tal modo.

III. — È opportuno, a questo punto, sottolineare che la valutazione della serie di disposizioni regionali (da ultimo l'art. 28 della legge regionale n. 4 del 2003) relativa al ripiano (*ex post*) dei disavanzi sanitari è estranea al presente giudizio in quanto disciplina un fenomeno diverso dall'assegnazione (*ex ante*) delle risorse finanziarie alle strutture sanitarie, cioè dall'assegnazione alle strutture private di tetti di spesa (cioè di stanziamenti che saranno erogati in relazione alla quantità di prestazioni rese) a fronte dell'assegnazione alle AUSL, e quindi alle strutture pubbliche da queste amministrate, di finanziamenti in relazione ai costi previsti.

Gli atti relativi al ripiano dei disavanzi sanitari attengono inoltre ad un complesso di atti amministrativi che interviene in un momento successivo a quello sottoposto all'esame di questo giudice e quindi irrilevante ai fini di questo giudizio.

Infine si deve osservare che tale ripiano consegue alla incapacità delle strutture pubbliche di far fronte ai costi attraverso i ricavi, dimostra l'incapacità delle strutture pubbliche di adeguarsi alle leggi del mercato (inadeguatezza giustificata solo in piccola parte dalla diversità dei fini perseguiti attraverso le strutture pubbliche del servizio sanitario, e cioè dal dovere delle strutture pubbliche di erogare le prestazioni anche oltre il limite di spesa assegnato), ma proprio per questo comprova il tentativo dello Stato e delle regioni di costruire un sistema sanitario teso al pareggio di spese ed entrate, aperto agli investimenti dei privati e quindi fondato sulla equiordinazione degli uni e degli altri.

In altre parole, l'insieme normativo prevede come elemento essenziale del sistema sanitario il finanziamento delle strutture pubbliche e private attraverso la remunerazione delle prestazioni rese (art. 8-*quinquies*, comma 2 lett. d), e art. 8-*sexies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992); il ripiano del disavanzo delle strutture (possibile solo nei confronti di quelle pubbliche) non assume rilievo patologico soltanto se è transitorio (cioè accompagna l'adeguamento delle strutture pubbliche) o concilia la natura pubblica e le specifiche funzioni di queste con il criterio del finanziamento in base alle prestazioni rese (funzione, peraltro, che ben potrebbe essere assolta con la previsione di criteri di remunerazione delle prestazioni rese oltre il tetto assegnato, in applicazione del disposto dell'art. 8-*quinquies*, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 502 del 1992); ha invece carattere patologico se è finalizzato ad ovviare all'incapacità del settore pubblico di adeguare i costi al valore delle prestazioni rese.

VI. — Ciò premesso, si osserva che il rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato era condizione espressa della legittimità costituzionale delle leggi regionali relative alle materie in cui il potere legislativo è ripartito fra Stato e Regioni, in base al vecchio testo dell'art. 117 della Costituzione, e tale continua ad essere in base al nuovo testo risultante dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto il potere di fissare i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente (e fra queste rientra la «tutela della salute») è riservato alla legislazione statale; sussistono quindi fondati dubbi sulla conformità ai principi fondamentali della legislazione statale e quindi sulla legittimità costituzionale del sistema di finanziamento delle strutture sanitarie pubbliche (quanto alle prestazioni remunerabili in base ad una tariffa predeterminata) previsto dalla legislazione regionale pugliese. La questione di legittimità costituzionale sarebbe, tuttavia, rilevante se l'assegnazione di risorse finanziarie per le prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate da privati e la fissazione dei relativi tetti di remunerazione fossero state influenzate dalla necessità di finanziare i costi complessivi delle prestazioni che le strutture pubbliche sono in grado di erogare, cioè i costi complessivi di tali strutture, indipendentemente dalle remunerazioni corrispondenti alle prestazioni dalle stesse strutture erogate, con la conseguenza che le strutture pubbliche vengano ad essere finanziate in gran parte in relazione ai costi, le strutture private ottengano invece la remunerazione delle prestazioni rese in riferimento a tetti massimi invincibili fissati in funzione non della quantità globale di prestazioni specialistiche ambulatoriali che il Servizio sanitario regionale prevede di dover erogare e della domanda di tali prestazioni rivolta alle strutture private (sicché, pur nel rispetto delle esigenze di bilancio e quindi della necessità di fissare tetti massimi di remunerazione, siano soddisfatte le esigenze della «libera scelta» — «I cittadini esercitano la libera scelta del luogo di cura e dei professionisti nell'ambito dei soggetti accreditati con cui siano stati definiti appositi accordi contrattuali» secondo l'art. 8-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1999

— e del gioco della concorrenza — «efficace competizione fra le strutture accreditate», secondo l'art. 8-*quater*, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 502 del 1992 — e siano quindi rispettati i principi fondamentali della legislazione dello Stato), ma della disponibilità residuale di risorse.

Si deve tuttavia escludere che tale difformità, rispetto al principio fondamentale sancito dalla legislazione nazionale in ordine al finanziamento delle strutture pubbliche e di quelle private e quindi alle condizioni che permettano al settore privato di competere liberamente col settore pubblico nel campo della assistenza sanitaria, abbia determinato la residualità dei tetti fissati per le strutture private; ciò per quanto si dirà al successivo paragrafo E), punto IV.

E. - I. — L'esame del collegio deve ora investire i criteri preposti al riparto delle risorse economiche fra le varie finalità perseguite dal Servizio sanitario regionale e quindi alla determinazione dei tetti di spesa relativi all'acquisto di prestazioni specialistiche ambulatoriali da privati.

L'unico indirizzo che la legislazione nazionale fornisce in ordine a questo secondo aspetto conferma (se ve ne fosse bisogno) la equiordinazione delle strutture pubbliche e di quelle private; l'art. 8-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, infatti, prevede che gli accordi con le strutture pubbliche ed i contratti con le strutture private, relativi al volume massimo di prestazioni che le stesse si impegnano a rendere, vengono definiti «anche attraverso valutazioni comparative della qualità e dei costi».

II. — La disciplina legislativa dettata dalla Regione Puglia, in proposito, inizia con l'art. 25 della legge regionale n. 28 del 2000, che nei commi 3 e 4 prevede: «3. Fino a diversa deliberazione da parte della giunta regionale, da adottarsi nell'ambito del documento di indirizzo economico-funzionale in materia sanitaria per l'anno 2001 e triennale 2001-2003, nei confronti dei soggetti privati provvisoriamente accreditati si applicano le disposizioni e i tetti di remunerazione previsti dalla deliberazione di giunta regionale 27 dicembre 1999, n. 1832.

4. — Le regressioni tariffarie, nella misura e secondo le progressioni fissate dalla deliberazione di giunta regionale 15 luglio 1999, n. 1003, trovano applicazione, sempre nei limiti invalicabili del tetto massimo di remunerazione, a partire dal volume di prestazioni complessivamente erogate nel 1998, fatti salvi i depotenziamenti già determinati dal direttore generale della ASL, territorialmente competente».

L'art. 11 della legge regionale n. 32 del 2001, nei commi 3 e 4, prevede che: «3. I direttori generali delle aziende sanitarie verificano, entro il 31 marzo 2002, il volume di attività svolto da ciascun soggetto privato provvisoriamente accreditato nell'anno 2001 e la qualità dei risultati conseguiti.

4. — I direttori generali, nel rispetto delle capacità erogative, anche potenziali, delle strutture pubbliche e in presenza di capacità produttiva complessiva superiore al fabbisogno, determinata con riferimento alle prestazioni erogate nell'ambito degli accordi contrattuali nell'anno 2001, entro la data di cui al comma 3 del presente articolo, attraverso gli accordi e i contratti di cui all'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502/1992 e successive modificazioni, pongono, a decorrere dall'anno 2002, a carico del servizio sanitario regionale un volume di attività comunque non superiore al fabbisogno».

L'art. 9 della legge regionale n. 20 del 2002 prevede che:

«1. I Direttori generali delle aziende unità sanitarie locali adeguano i tetti di spesa per l'anno 2003 per prestazioni erogate dalle strutture transitoriamente accreditate in relazione agli adempimenti di cui all'art. 11 della l.r. n. 32/2001, con le riduzioni connesse alle esclusioni e limitazioni contenute negli atti di definizione dei livelli essenziali di assistenza e nel rispetto delle intese intervenute a livello regionale e approvate dalla giunta regionale.».

L'art. 30, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2003 stabilisce che: «A norma dell'art. 8-*quinquies*, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 502/1992, ove le strutture pubbliche e private abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato, fissato in misura corrispondente a quelli erogati nel 1998, e il relativo limite di spesa a carico del servizio sanitario regionale, detti volumi sono remunerati con le regressioni tariffarie fissate dalla giunta regionale».

Il successivo quinto comma prevede poi una disciplina transitoria, secondo la quale: «Fino all'approvazione da parte della giunta regionale del documento annuale e triennale di indirizzo economico-funzionale del servizio sanitario regionale, per l'anno di riferimento, nei confronti di tutte le strutture private transitoriamente accreditate sono confermati i tetti di remunerazione fissati, anche in nome e per conto delle altre aziende del servizio sanitario regionale, dall'AUSL nel cui ambito amministrativo insiste la sede legale o principale della struttura privata interessata, con riferimento all'anno precedente».

Infine il sesto comma stabilisce che: «Nei contratti con le strutture private, le AUSL fissano i volumi e le tipologie di prestazioni, in coerenza con quanto previsto al comma 4, e i volumi eccedenti remunerabili, nel rispetto dei limiti massimi annuali di spesa sostenibile fissati dalla Regione».

III. — I documenti di indirizzo economico-funzionale del Servizio sanitario regionale, adottati dalla giunta regionale, hanno disciplinato il punto nella seguente maniera. La delibera della giunta regionale n. 1800 del 1998 impone ai direttori delle AUSL di determinare il budget delle prestazioni ed i tetti massimi di spesa per ciascuna struttura o persona esercitante attività specialistica convenzionata in misura complessiva non superiore a quella indicata al n. 18 della narrativa, che fissa la spesa per prestazioni specialistiche ambulatoriali «interne ed esterne» «entro i limiti tendenziali definiti dalle medie nazionali (2,2 - 2,5%)».

La delibera della giunta regionale n. 1003 del 1999, recante il documento di indirizzo economico-funzionale del SSR per il 1999, ha ripartito il Fondo sanitario regionale assegnando le risorse nella misura del 5% alla prevenzione, del 43% alla assistenza distrettuale o territoriale (comprendente l'assistenza farmaceutica e quella specialistica, l'assistenza agli anziani, la medicina di base ed altre forme residuali di assistenza), del 52% alla assistenza ospedaliera (in quanto si è ritenuta non sostenibile una repentina riduzione delle risorse destinate a tale forma di assistenza al 46,5% previsto nell'ambito del piano di riparto del FSN per il 1999 «stanti le evidenti rigidità strutturali derivanti dagli oneri consolidati connessi al livello ospedaliero dell'assistenza» — così a pag. 23 della delibera).

La stessa delibera fissa, a pag. 24, per l'acquisto di prestazioni specialistiche ambulatoriali da privati (in tutte le branche, cioè laboratori di analisi, radiologia, medicina nucleare, fisioterapia, branche a visita, secondo l'elenco di pag. 30) la somma di L. 164 miliardi (corrispondente, secondo la stessa delibera n. 1003 del 1999, all'importo massimo programmato per il 1998 dalla delibera n. 1800 del 1998), somma lievitata a L. 182 miliardi alle pagine 25 e 26.

A pag. 27 della citata delibera, infine, si esplicita che L. 182 miliardi corrispondono alla quota capitaria di L. 44.660; questa somma vien quindi destinata, *pro capite*, per l'assistenza specialistica da privati, a fronte della spesa sopportata per le stesse prestazioni nel 1998, pari a L. 38.510 *pro capite*, globalmente L. 157 miliardi (sopportata, secondo la stessa delibera n. 1003 del 1999, al lordo delle regressioni tariffarie previste dalla delibera della giunta regionale n. 74 del 1999, delibera — annullata da questo Tribunale con la sentenza 6 novembre 1999 n. 746 — che prevedeva la remunerazione integrale delle prestazioni erogate nel periodo 1° gennaio 1998/30 settembre 1998, mentre per il periodo 1° ottobre 1998/31 dicembre 1998 era prevista la decurtazione del 25 per cento per le strutture ed i professionisti operanti nelle branche a visita e del 50 per cento per i soggetti operanti nelle altre branche specialistiche).

Tale assegnazione è stata poi portata a L. 202 miliardi, sempre per il 1999, con la delibera della giunta regionale 27 dicembre 1999 n. 1832.

La delibera della giunta regionale 5 ottobre 2001 n. 1392 (contenente il documento di indirizzo economico-funzionale per il Servizio sanitario regionale per il 2001) ha destinato all'acquisto di prestazioni specialistiche e di diagnostica strumentale da privati L. 212 miliardi, incrementando del 5% l'analogo stanziamento contenuto nella delibera n. 1832 del 1999 e portando la quota capitaria a L. 51.940 (pag.11 della delibera).

La delibera della giunta regionale 16 luglio 2002 n. 1073 (contenente il documento di indirizzo economico-funzionale del Servizio sanitario regionale per il 2002) parte dal presupposto che il Fondo sanitario regionale è stato impiegato (nel 2000, secondo la letterale espressione contenuta a pag.15) per il 3,1% nella prevenzione, il 43,1% nell'assistenza territoriale, il 53,8% nell'assistenza ospedaliera, a fronte delle percentuali del 5%, 43% e 52% (rispettivamente) previste nella delibera n. 1003 del 1999 (che contiene il documento di indirizzo economico-funzionale per il Servizio sanitario regionale per il 1999 e le assegnazioni alle aziende sanitarie per lo stesso anno) e delle percentuali nazionali del 3,6%, 46,6%, 49,8%.

Prevede la ripartizione del Fondo, nel 2002, secondo le percentuali del 3,4% alla prevenzione, del 43,8% alla assistenza territoriale (comprendente l'assistenza specialistica) e del 52,8% alla assistenza ospedaliera.

Destina tuttavia all'acquisto di prestazioni specialistiche ambulatoriali da privati la stessa somma prevista dalla delibera n. 1392 del 2001 (punto 2.b della parte dispositiva).

La delibera della giunta regionale 4 settembre 2003 n. 1326, recante «Documento di indirizzo economico-funzionale del SSR per il 2003 e triennale 2003-2005» prevede che il tetto complessivo di spesa regionale, per l'acqui-

sto di prestazioni specialistiche dal settore privato, venga incrementato del 4,02%,» pari all'aumento del fondo sanitario regionale tra il 2002 e il 2003, passando di conseguenza da Mld 212,0 a 220,5 Mld di lire, pari ad euro 113.894,621.

Si stabilisce altresì che le Aziende USL, nell'attribuzione dei tetti di spesa (comprensivi delle prestazioni da erogare in regime di regressione tariffaria) prevedano un aumento complessivo del 4,02% rispetto ai tetti di spesa riferiti al 2001, così come confermati per il 2002 in esecuzione della legge regionale n. 32 del 2001; dall'aumento del 4,02% sono escluse le strutture operanti nelle branche di terapia fisica e riabilitativa.

IV — Riepilogando, l'art. 25, commi 3 e 4, della legge regionale n. 28 del 2000 stabilisce che, fino a diversa deliberazione della giunta regionale, nei confronti dei soggetti privati provvisoriamente accreditati si applicano le disposizioni e i tetti di remunerazione previsti dalla deliberazione della giunta regionale 27 dicembre 1999 n. 1832 (cioè L. 202 miliardi); e che, all'interno di questo limite insuperabile, le regressioni tariffarie (previste dalla deliberazione della giunta regionale n. 1003 del 1999) si applicano a partire dal volume di prestazioni complessivamente erogate nel 1998.

Premesso che il dato monetario fino al quale la struttura privata è remunerata a tariffa intera ed a partire dal quale si applicano le regressioni tariffarie previste si ottiene applicando alle prestazioni rese nel 1998 le tariffe vigenti nel momento in cui si opera (come è pacifico e come si desume dal riferimento legislativo al «volume di prestazioni complessivamente erogate nel 1998»), nell'interpretare la norma si deve tener conto che per il 1998, se la delibera della giunta regionale n. 1800 del 1998 e le successive integrazioni hanno previsto un tetto di spesa globale per le prestazioni di specialistica ambulatoriale e la delibera della giunta regionale n. 74 del 1999 ha previsto una limitazione delle remunerazioni per i mesi di ottobre, novembre e dicembre, nessuna limitazione in concreto ha operato (per la tardività degli atti adottati — in esecuzione della delibera della giunta regionale n. 1800 del 1998 e delle successive integrazioni — al fine di determinare il tetto di spesa assegnato ad ogni struttura ed ancor più della delibera della giunta regionale n. 74 del 1999, che ha previsto la remunerazione integrale delle prestazioni rese fino al 30 settembre e riduzioni della remunerazione per quelle rese successivamente, ma è intervenuta il 16 febbraio 1999 e per questo è stata annullata da questo Tribunale con la sentenza 6 novembre 1999 n. 746); in conclusione la capacità produttiva delle strutture private, nel 1998, si è potuta esplicare senza limiti.

La giunta regionale ha poi esercitato, con la delibera 15 ottobre 2001 n. 1392, il potere attribuitole dall'art. 25, comma 3, della legge regionale n. 28 del 2000, portando per il 2001 il tetto globale di spesa a L. 212,1 miliardi, fermo restando che il tetto massimo di remunerazione a tariffa intera era costituito dal valore attuale delle prestazioni rese nel 1998 (art. 25, comma 4, della legge regionale n. 28 del 2000); la maggiore disponibilità del 5% (pari a lire 10,1 miliardi) era quindi destinata a remunerare «con l'applicazione degli abbattimenti tariffari previsti» «le sole tipologie di prestazioni aggiuntive specificamente richieste dalla USL» (pag. 12 della delibera).

Lo stanziamento delle somme per l'acquisto di prestazioni specialistiche da privati con riferimento ad un periodo in cui le strutture private hanno esplicato la propria capacità produttiva avendo come solo limite la domanda, sicché non si può definire residuale (rispetto alle risorse che richiede il finanziamento delle strutture pubbliche in base ai costi sopportati dalle stesse) l'ammontare delle risorse destinate alle strutture private e quindi dipendente dall'indicato sistema di finanziamento delle strutture pubbliche la fissazione dei tetti di spesa per le strutture private, ha portato questo Tribunale a ritenere (nella sentenza 15 maggio 2002 n. 1887) irrilevante la questione di costituzionalità (per il contrasto con l'art. 117, cioè col principio fondamentale della legislazione statale relativo alla equiordinazione delle strutture pubbliche e di quelle private — sancito dall'art. 8-bis, comma 1, e dall'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992 —, nonché col principio fondamentale relativo al finanziamento delle strutture pubbliche e private, che erogano prestazioni sanitarie tariffabili, con un ammontare globale corrispondente al valore delle prestazioni rese — sancito dall'art. 8-sexies, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992) degli artt. 7 e 8 della legge regionale n. 38 del 1994 e degli artt. 7 e 12 della legge regionale n. 32 del 2001 (nelle parti in cui tali norme non prevedono l'erogazione ai presidi ospedalieri solo delle remunerazioni corrispondenti alle prestazioni rese); ciò in quanto l'assunzione, come termine di riferimento dell'entità del tetto di remunerazione a tariffa intera delle strutture private, del volume di attività svolta in un periodo nel quale tali strutture avevano esplicato senza limiti la propria capacità produttiva escludeva che su tale assegnazione avesse influito (rendendola residuale rispetto a quella delle strutture pubbliche) il sistema di finanziamento di queste ultime in base ai costi e non al valore della produzione. La stessa sentenza ha ritenuto irrilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge regionale 5 dicembre 2001, n. 32, secondo la quale i direttori generali, entro il 31 marzo di ogni anno, devono procedere all'assestamento delle previsioni relative al fabbisogno di prestazioni sanitarie «nel rispetto delle capacità erogative, anche potenziali, delle strutture pubbliche».

Il contrasto fra tale norma ed il principio fondamentale della legislazione statale relativo alla equiordinazione delle strutture, pubbliche e private, che erogano prestazioni sanitarie (sancito negli artt. 8-bis e 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992) è stato infatti ritenuto irrilevante in quanto gli atti in quella sede impugnati non erano stati adottati in applicazione della norma regionale indicata.

Parimenti irrilevante devono essere ritenute le indicate questioni nel presente giudizio.

Dagli atti impugnati, infatti, non risulta che l'assegnazione finanziaria relativa all'acquisto di prestazioni specialistiche da privati sia stata disposta in base a disponibilità residue, cioè solo dopo aver soddisfatto le esigenze delle strutture pubbliche.

Pur essendo stato assunto «il pieno impiego dei potenziali erogativi delle strutture pubbliche» a presupposto della delibera della giunta regionale n. 1073 del 2002 (punto 2.b della parte dispositiva), l'assenza di qualsiasi analisi, negli atti regionali, in ordine ai citati «potenziali erogativi» non permette di stabilire se tali atti abbiano fatto applicazione dell'art. 11, comma 4, della legge regionale n. 32 del 2001, perseguitando l'obiettivo di assicurare il pieno impiego delle strutture pubbliche ed utilizzando le strutture private solo per soddisfare la domanda eccezionale.

V — La tendenziale completezza dell'esame impone di valutare la conformità dell'ordinamento regionale al principio sancito dall'art. 8-quater, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo il quale le Regioni devono fissare i «criteri per la determinazione della remunerazione delle strutture ove queste abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato, tenuto conto del volume complessivo di attività e del concorso allo stesso da parte di ciascuna struttura».

Il Collegio ritiene che tali criteri non debbano necessariamente consentire a ciascun soggetto di accedere alla struttura che preferisce in qualsiasi giorno in quanto il principio della libera scelta, sancito dal legislatore nazionale, va salvaguardato in un quadro più ampio, che comprende necessariamente le esigenze finanziarie.

Il diritto alla salute, di cui all'art. 32 della Costituzione, è tutelato non incondizionatamente ma compatibilmente con altre esigenze, prima fra tutte quella relativa alla disponibilità dei mezzi finanziari, tutelata dall'art. 81 della Costituzione.

Le limitazioni derivanti al diritto alla salute dalla limitatezza delle risorse finanziarie disponibili sono state più volte sottoposte al vaglio della Corte costituzionale, che ne ha sempre ritenuto la legittimità (vedi Corte costituzionale 16 ottobre 1990, n. 455; 3 giugno 1992, n. 247; 15 luglio 1994, n. 304; 24 luglio 1995, n. 416), con esclusione di quelle che incidono sul «nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (Corte costituzionale, 20 novembre 2000, n. 509).

Sulla base di tali considerazioni si deve ritenere che il legislatore nazionale abbia inteso assicurare una ragionevole elasticità dei tetti di spesa fissati per le singole strutture, in vista della necessità di erogare un volume di prestazioni superiore a quello programmato.

Se, tuttavia, i limiti di bilancio sono ineludibili, non si può negare il potere delle Regioni di impostare le proprie previsioni di bilancio in termini rigidi e quindi di escludere l'acquisto di prestazioni sanitarie oltre il volume programmato; questo in ossequio al dettato dell'art. 119 della Costituzione, secondo il quale le Regioni hanno «autonomia finanziaria di entrata e di spesa».

Se tale eventualità si verifichi e siano rese da strutture private prestazioni richieste sul ricettario del SSN e cioè richieste dal SSN, prestazioni quindi da remunerare, la situazione rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 2041 c.c.

Da un lato, quindi, la previsione del legislatore nazionale in ordine alla fissazione dei criteri per la remunerazione delle prestazioni rese oltre il volume programmato deve essere intesa alla luce della necessaria previsione di limiti di spesa certi e non elastici (in ossequio al principio sancito dall'art. 81 della Costituzione), dall'altro è presente nell'ordinamento una norma che permette la remunerazione (entro determinati limiti) delle prestazioni in esame (anche in difetto di somme stanziate in bilancio per la specifica esigenza); tutto ciò consente di escludere qualsiasi dubbio sulla legittimità costituzionale delle norme di legge regionale che non hanno previsto i criteri di remunerazione di prestazioni sanitarie rese oltre le entità programmate, nonché sulla legittimità degli atti amministrativi adottati in esecuzione delle norme indicate.

L'art. 30, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2003 ha stabilito di acquistare un volume di prestazioni pari a quello erogato nel 1998 (nel quale le strutture private, si ripete, hanno esplicato la propria capacità produttiva senza limiti), prevedendo altresì l'acquisto di un ulteriore volume con le regressioni tariffarie fissate dalla giunta regionale.

Il successivo sesto comma ha confermato che nei contratti con le strutture private deve essere contemplato l'acquisto di un volume di prestazioni corrispondente per tipologia a quanto erogato nel 1998, prevedendo altresì che le prestazioni eccedenti devono essere contenute nei «limiti massimi annuali di spesa fissati dalla Regione» (evidentemente a seguito dell'applicazione delle regressioni tariffarie menzionate nel precedente quarto comma).

Questo modulo, anche se letteralmente prevede la determinazione di acquistare un determinato volume di prestazioni ed i criteri per la remunerazione delle prestazioni, rese oltre tale volume, fissando un limite di spesa insuperabile quantifica il volume di prestazioni che si è programmato di acquistare (una parte a tariffa intera, il resto con regressioni) e non prevede quindi criteri per la remunerazione di prestazioni rese oltre il limite programmato.

Si è detto, tuttavia, della conformità di tale disciplina ai principi sanciti dalla legislazione nazionale.

VI. — La contestazione della legittimità costituzionale delle norme regionali impone di valutare un altro profilo dell'insieme normativo.

L'art. 30, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2003 prevede che: «A norma dell'art. 8-quinquies, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 502/1992, ove le strutture pubbliche e private abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato, fissato in misura corrispondente a quelli erogati nel 1998, e il relativo limite di spesa a carico del servizio sanitario regionale, detti volumi sono remunerati con le regressioni tariffarie fissate dalla giunta regionale».

Il successivo sesto comma prevede che le prestazioni eccedenti sono remunerate (con le regressioni tariffarie fissate dalla giunta regionale) «nei limiti massimi annuali di spesa sostenibile fissati dalla Regione».

La norma stabilisce, quindi, che il limite di spesa per l'acquisto di prestazioni sanitarie da remunerare a tariffa intera è pari al valore attuale (determinato cioè in base alle tariffe vigenti al momento di applicazione della legge) del volume di prestazioni erogato nel 1998; oltre tale volume le prestazioni sono remunerate con le regressioni tariffarie fissate dalla giunta regionale, nei limiti massimi di spesa fissati dalla stessa Regione.

Tali disposizioni riproducono il contenuto dell'art. 25, commi 3 e 4, della legge regionale n. 28 del 2000, secondo i quali la giunta regionale aveva il potere di fissare, in seno al documento di indirizzo economico-funzionale in materia sanitaria, i limiti massimi annuali di spesa, mentre l'entità della remunerazione a tariffa intera era pari al valore «attuale» delle prestazioni rese nel 1998.

Le differenze fra i due corpi normativi attengono:

a) al regime delle regressioni tariffarie, in quanto l'art. 25, comma 4 della legge regionale n. 28 del 2000 prevede che queste operino «nella misura e secondo le progressioni fissate dalla deliberazione della giunta regionale 15 luglio 1999, n. 1003», mentre l'art. 30, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2003 attribuisce alla giunta regionale il compito di fissare la misura delle regressioni stesse;

b) al regime transitorio, che in base all'art. 25, comma 3, della legge regionale n. 28 del 2000 comporta l'applicazione delle disposizioni e dei tetti di remunerazione previsti dalla deliberazione della giunta regionale n. 1832 del 1999 (lire 202 miliardi), mentre in base all'art. 30, comma 5 della legge regionale n. 4 del 2003 comporta l'applicazione dei tetti di remunerazione fissati nell'anno precedente.

Poiché il regime transitorio previsto dall'art. 30, comma 5 citato, con l'applicazione nel 2003 dei tetti di remunerazione fissati per il 2002 dalla delibera della giunta regionale n. 1073 del 2002 (in misura pari all'ammontare fissato per il 2001 dalla delibera della giunta regionale n. 1392 del 2001, cioè lire 212,1 miliardi), si è esaurito nel corso dello stesso anno 2003, dato che la giunta regionale (con la delibera 4 settembre 2003, n. 1326) ha incrementato il tetto globale di spesa nella misura del 4,02% portandolo da lire 212,1 miliardi a lire 220,5 miliardi, si può ritenere lo stesso ininfluente sulla controversia in esame.

In sintesi, il regime attuale si articola nello innalzamento del tetto globale di spesa (portato a lire 220,5 miliardi) e in una curva meno accentuata delle regressioni tariffarie, dato che la delibera della giunta regionale n. 1326 del 2003 ha previsto la remunerazione pari all'85% della tariffa (invece del 70% stabilito nella deliberazione della giunta regionale n. 1003 del 1999) per le prestazioni erogate oltre il valore attuale della produzione del 1998 e fino al 110% dello stesso valore, pari al 70% della tariffa (invece del 50% stabilito nella delibera citata) per le prestazioni erogate dal 111% al 120% del valore della produzione del 1998, pari al 60% della tariffa (invece del 40%) per le prestazioni erogate oltre il 120% della produzione del 1998, fino al limite costituito dal tetto insuperabile.

Tale miglior trattamento non esclude, però, che nel 2003 l'assegnazione di risorse finanziarie per l'acquisto di prestazioni specialistiche ambulatoriali da privati a tariffa intera sia determinata con riferimento al volume delle prestazioni rese da tale settore nel 1998 senza alcuna valutazione dell'andamento, negli anni, della domanda di prestazioni specialistiche rivolta al settore privato; così pure l'ammontare globale della spesa per l'acquisto delle prestazioni in parola ha avuto degli incrementi determinati nelle varie delibere della giunta regionale senza alcuna analisi del fenomeno specifico, cioè della entità della domanda di prestazioni specialistiche rivolta alle strutture private provvisoriamente accreditate; per tutte si richiama la delibera della giunta regionale n. 1326 del 2003, che incrementa (del 4,02%) la spesa per l'acquisto di prestazioni specialistiche dal settore privato in misura «pari all'aumento del fondo sanitario regionale tra il 2002 e il 2003» (pag. 12 della delibera).

In tal modo non si tiene in alcun conto l'andamento della domanda negli anni successivi al 1998, andamento che mostra (in base al fatturato delle varie strutture private, giunto nella grande maggioranza dei casi ai limiti di spesa assegnati prima del mese di dicembre, come risulta dalla certificazione acquisita nel giudizio n. 1244 del 2003; da tale certificazione risulta che il laboratorio ricorrente, nel 2002, ha raggiunto il tetto fissato per la remunerazione al 100% a giugno ed ha raggiunto il tetto insuperabile nel corso del mese di settembre) il divario esistente fra la domanda di prestazioni specialistiche rivolta alle strutture private e l'assegnazione di somme per l'acquisto da parte del Servizio sanitario regionale di tali prestazioni.

È ben vero che la tutela della «libera scelta» (prevista dall'art. 8-bis del d.lgs. n. 502 del 1992) da parte dell'utente incontra un limite nelle disponibilità finanziarie e che l'Amministrazione può fissare tetti di spesa di livello inferiore rispetto al volume di prestazioni che una determinata struttura (o l'insieme delle strutture accreditate) può erogare (art. 8-quater, comma 8 del d.lgs. n. 502 del 1992); è altrettanto vero, però, che l'insieme delle prestazioni che il Servizio sanitario regionale deve rendere e deve, quindi, acquistare da strutture pubbliche o private deve essere suddiviso fra le une e le altre in base alle esigenze primarie di assicurare la libertà di scelta dell'utente (art. 8-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992), l'efficace competizione fra le strutture accreditate (art. 8-quater, comma 3, lettera b) del d.lgs. n. 502 del 1992), nonché tendenzialmente l'acquisto a seguito di valutazioni comparative della qualità e dei costi (art. 8-quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992).

Non si intende con ciò affermare (si ripete) che all'utente deve essere assicurata fino all'ultimo giorno dell'anno la possibilità di scegliere la struttura pubblica o privata cui rivolgersi, poiché questo comporterebbe la impossibilità di fissare dei tetti e globali e individuali per ogni struttura, ma che la determinazione del limite di spesa globale deve tener conto dell'andamento della domanda (come anche la fissazione del tetto assegnato ad ogni struttura. Invero i vizi rilevati affliggono la determinazione dei tetti — insuperabile e della remunerazione al 100% della tariffa — per ogni struttura in virtù del legame di consequenzialità esistente fra la determinazione del tetto globale e quella dei tetti individuali, dato che l'erronea quantificazione del tetto globale non può che determinare l'erroneità dei tetti individuali).

VII. — Si osserva quanto segue in ordine al rilievo che ha la valutazione comparativa della qualità e dei costi nelle strutture pubbliche ed in quelle private e, in assenza di tale valutazione, l'analisi dell'andamento della domanda di prestazioni specialistiche ambulatoriali alle strutture private, in funzione della razionalità delle scelte, dell'economicità delle stesse, della tutela della libertà di scelta dell'utente, della competizione fra il settore pubblico e quello privato.

Dagli atti acquisiti nel giudizio n. 1060 del 2003 risulta che i dati più analitici sono stati espressi, dalle aziende unità sanitarie locali, nella elaborazione dei budgets generale e delle singole strutture (invero gli artt. 18 e 20 della legge regionale n. 38 del 1994 formulano precise indicazioni in ordine alla formazione dei budgets quali «allegati necessari del bilancio economico preventivo», mentre i documenti di «budget» acquisiti riguardano dati consuntivi); una rappresentazione meno analitica è, invece, nel bilancio di esercizio, dato che questo documento esprime dati relativi alla totalità delle prestazioni rese dai vari distretti e dai vari presidi ospedalieri, senza evidenziare gli apporti di ciascuna specialità per ogni struttura.

Dall'esame degli atti acquisiti risulta che sono stati oggetto di specifica valutazione i dati relativi al numero delle prestazioni rese da ciascuna unità operativa, il valore della somma delle prestazioni rese da ciascuna unità, il costo globale di ogni unità operativa.

Si è quindi nelle condizioni di conoscere (con una semplice operazione aritmetica, non effettuata ma effettuabile) il costo (medio) delle prestazioni rese.

Manca, negli elaborati contabili delle aziende unità sanitarie locali, una analisi (né, in base al contenuto degli atti impugnati, risulta che un'analisi del genere sia stata compiuta in sede regionale) relativa al costo globale delle prestazioni specialistiche ambulatoriali rese dai privati, alla somma di tali prestazioni e quindi al costo medio delle stesse (fermo restando che il dato del costo medio delle prestazioni non è molto indicativo, attesa la grande varietà delle medesime, sicché sarebbero maggiormente indicativi i dati attinenti a grandi raggruppamenti di prestazioni).

È mancato quindi l'apprestamento degli strumenti contabili cui fa riferimento l'art. 5, comma 5, lettera *d*), del d.lgs. n. 502 del 1992, che prescrive «la tenuta di una contabilità analitica per centri di costo e responsabilità che consenta analisi comparative dei costi, dei rendimenti e dei risultati».

Si deve a questo punto osservare che, se il valore delle prestazioni sanitarie rese da una struttura operativa pubblica è superiore al costo della struttura stessa, non è detto che la utilità della valutazione comparativa è per ciò stesso da escludere e deve essere acquisito come il migliore possibile l'assetto che salvaguarda il livello operativo raggiunto da quella struttura pubblica. Il valore della produzione è stato, infatti, determinato con l'applicazione integrale delle tariffe, mentre le strutture private operano, oltre un certo limite, con regressioni tariffarie, sicché il confronto è sempre utile.

Tale valutazione comparativa, finalizzata ad assicurare la competizione fra le strutture accreditate (cioè la migliore utilizzazione delle risorse economiche attraverso il continuo miglioramento degli assetti produttivi) nonché la libertà di scelta dell'utente — nei limiti prima accennati — (le due finalità si integrano in quanto, esemplificando schematicamente, se il servizio sanitario regionale compra da chi offre i prezzi più bassi, questo prestatore erogherà i propri servizi solo se assicurerà la qualità degli stessi, in quanto l'utente, libero di scegliere, li richiederà solo se li riterrà soddisfacenti), non può evidentemente prescindere dalla rigidità dell'assetto delle strutture sanitarie pubbliche (i cui costi sono in gran parte relativi al personale) e dalla difficoltà di analizzare un fenomeno appena accennato, in quanto la domanda di prestazioni specialistiche ambulatoriali al settore privato non si è potuta esplicare liberamente per effetto dei tetti fissati negli anni passati.

La difficoltà dell'analisi è tuttavia superabile con l'utilizzazione di strumenti di indagine diversi dal mero recepimento dell'esistente, quali possono essere l'individuazione del periodo (nel corso dell'anno) in cui è stato raggiunto, da ciascuna struttura, il tetto di remunerazione a tariffa intera ed il ricorso a proiezioni (relative all'anno) fondate sulla sintesi dei dati relativi all'intera regione, in modo da stabilire (seppure con l'approssimazione delle indagini basate su proiezioni) l'andamento della domanda in questione.

Il rilievo da attribuire alla rigidità strutturale del sistema sanitario pubblico è poi una questione di politica sociale ed economica, da risolvere con l'individuazione di correttivi (come il ripianamento del passivo per un periodo predeterminato, in modo che il correttivo sia temporaneo e cioè finalizzato al superamento della fase patologica) al principio della necessaria corrispondenza del finanziamento delle strutture al valore della produzione.

Il sistema delineato dal legislatore nazionale, si ripete, è finalizzato alla migliore utilizzazione delle risorse economiche e il cardine di tale sistema è costituito dalla corrispondenza del valore della produzione tariffabile (quale è quella ospedaliera e quella specialistica ambulatoriale) all'entità dei finanziamenti erogati alle strutture produttive, finanziamenti che per le strutture pubbliche (come per quelle private) devono assumere la natura di remunerazioni.

Corollario di tale assunto è l'acquisto delle prestazioni in base ad una valutazione comparativa dei costi e della qualità.

Un sistema che alla valutazione comparativa non procede, perché evidentemente non ritiene di poter utilizzare i dati rivenienti dalla comparazione per la rigidità strutturale dell'organizzazione sanitaria pubblica (rigidità strutturale su cui, peraltro, interviene perseguendo l'obiettivo della razionalizzazione della rete ospedaliera con le delibere della giunta regionale 26 luglio 2002, n. 1086, 2 agosto 2002, n. 1987, 30 settembre 2002, n. 1429), non può esimersi tuttavia dal formare le proprie scelte per il settore privato nell'osservanza dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale nella materia.

VIII. — Nella parte relativa alla determinazione del tetto cosiddetto «montante», fino al quale la remunerazione è erogata in misura pari al 100% delle tariffe previste, le determinazioni amministrative sono vincolate dall'art. 30, comma 4 della legge regionale n. 4 del 2003, che fissa questo tetto della spesa globale in misura corrispondente al valore attuale delle prestazioni erogate nel 1998.

La illegittimità delle determinazioni amministrative può essere ritenuta solo dopo che la Corte costituzionale abbia ritenuto la illegittimità della norma indicata, sicché il presente giudizio deve essere sospeso con la rimessione degli atti al giudice delle leggi.

Ragioni di opportunità impongono, inoltre, di sospendere il giudizio anche nella parte relativa alla determinazione del limite di spesa globale e del tetto insuperabile per la struttura ricorrente, determinazioni operate, rispettivamente, dalla delibera della giunta regionale n. 1326 del 2003 e dalla AUSL Le 1, da ultimo, con la deliberazione 22 ottobre 2003, n. 3677, determinazioni non vincolate da una norma di legge regionale.

In conclusione il collegio sospetta che l'art. 30, comma 4 della legge regionale n. 4 del 2003 violi il principio di razionalità delle scelte sancito dagli artt. 3 (in funzione dell'egualanza) e 97 (in funzione della bontà dell'azione amministrativa) della Costituzione, nonché l'art. 117 della Costituzione in quanto contraddice vari principi fondamentali sanciti dalla legislazione statale nella materia; infatti, l'insieme delle prestazioni specialistiche ambulatoriali che il Servizio sanitario regionale deve rendere e deve, quindi, acquistare da strutture pubbliche o private deve essere suddiviso fra le une e le altre in base alle esigenze primarie di assicurare la libertà di scelta dell'utente (art. 8-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992), l'efficace competizione fra le strutture accreditate (art. 8-quater, comma 3, lettera b) del d.lgs. n. 502 del 1992) e quindi l'equiordinazione delle stesse (sancita dall'art. 8-bis, comma 1, e dall'art. 8-sexies, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992), nonché l'economicità della scelta, dovendo l'acquisto conseguire anche a valutazioni comparative della qualità e dei costi (art. 8-quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992).

Il dubbio di costituzionalità che questo collegio nutre in riferimento all'art. 117 della Costituzione (con specifico riguardo alle norme che sanciscono l'equiordinazione delle strutture pubbliche e di quelle private) non è escluso dalla circostanza che l'art. 30, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2003 prevede che i patti relativi a programmi comprendenti volumi di prestazioni pari a quelli erogati nel 1998 riguardino sia le strutture pubbliche che quelle private; ciò perché tali accordi, in base alla legislazione regionale, non intercorrono con i presidi ospedalieri amministrati dalle AUSL, cioè la stragrande maggioranza delle strutture ospedaliere pubbliche (le strutture ospedaliere pubbliche non amministrate dalle AUSL sono le aziende ospedaliere «Policlinico» di Bari, «Ospedali Riuniti» di Foggia e gli IRCCS «Oncologico» e «De Bellis»).

Infine, è indubbia la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 4 della legge regionale n. 4 del 2003, nella parte in cui prevede che le AUSL stipulano con le strutture private patti relativi a programmi comprendenti prestazioni sanitarie per volumi pari a quelli erogati nel 1998, da remunerare a tariffa intera.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale di questa norma, infatti, comporterebbe (si ripete) la illegittimità per i vizi dedotti nel terzo, quarto e quinto motivo e quindi l'annullamento degli atti impugnati (relativi ai tetti di spesa fissati per il 2003), che di quella norma fanno applicazione nella parte in cui vengono fissati i limiti della remunerazione da erogare in misura pari al 100% delle tariffe.

In conclusione, il giudizio deve essere sospeso, dovendo essere rimessa alla Corte costituzionale, con ordinanza, la questione della conformità dell'art. 30, comma 4 della legge regionale n. 4 del 2003 agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione.

Per ragioni di opportunità il giudizio va anche sospeso nella parte relativa alla contestazione del tetto insuperabile, fissato con la deliberazione della AUSL Le 1, 22 ottobre 2003, n. 3677, in esecuzione di quanto disposto dalla giunta regionale con la deliberazione 4 settembre 2003, n. 1326 (nell'esercizio del potere attribuito dall'art. 30, commi 5 e 6, della legge regionale n. 4 del 2003).

P. Q. M.

Solleva la questione della legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 4, della legge regionale della Puglia n. 4 del 2003 per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della segreteria, gli atti del giudizio siano trasmessi alla Corte costituzionale e che il presente atto sia notificato alle parti ed al presidente della giunta regionale della Puglia e sia comunicato al presidente del consiglio regionale della Puglia.

Così deciso in Lecce, nella camera di consiglio dell'11 dicembre 2003.

Il Presidente ed estensore: CAVALLARI

04C0428

N. 262

Ordinanza del 29 gennaio 2004 emessa dal T.A.R. per la Puglia, sez. staccata di Lecce sul ricorso proposto da Laboratorio Analisi «A.B.S.» Acquaviva E. & Bello G. ed altre contro Regione Puglia ed altra

Sanità pubblica - Regione Puglia - Prestazioni sanitarie erogate da strutture pubbliche e private convenzionate - Volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato fissato in misura corrispondente a quelli erogati nel 1998 e il relativo limite di spesa a carico del servizio sanitario regionale - Previsione della remunerazione di detti volumi di prestazioni con le regressioni tariffarie fissate dalla Giunta regionale - Irragionevolezza - Incidenza sul buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia (libertà di scelta dell'utente, efficace competizione tra le strutture accreditate ed equiordinazione delle tasse, economicità della scelta in conseguenza di valutazioni comparative tra qualità e costi.

- Legge Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4, art. 30, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1886 del 2003 proposto da: Laboratorio Analisi A.B.S. Acquaviva E. & Bello G.; Laboratorio Analisi Cellamare G. S.r.l.; Laboratorio Analisi Scala S.r.l.; Lassandro Pepe; Laboratorio C.M.D. Analisi S.r.l., rappresentati e difesi da: Misserini Giuseppe, Pascarella Donato, con domicilio eletto in Lecce, via Luigi Scarambone, 56, presso Caprioli Agnese;

Contro Azienda U.S.L. TA/1, rappresentata e difesa da: Portaluri Pier Luigi, con domicilio eletto in Lecce, via Imbriani 24, presso la sua sede; Regione Puglia - Bari, rappresentata e difesa da: Portaluri Pier Luigi, Ancora Luciano, con domicilio eletto in Lecce, presso Portaluri Pier Luigi,

per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione:

della deliberazione del d.g. AUSL TA/1 n. 916 del 15 maggio 2003, determinativa dei tetti di spesa per l'anno 2003;

del verbale d'accordo e dell'accordo medesimo raggiunto fra la AUSL TA/1 e le associazioni di categoria in data 24 aprile 2003 per la definizione dei tetti di spesa per l'anno 2003;

delle proposte di contratto e degli stessi contratti per adesione relativi all'anno 2003, sottoscritti dai ricorrenti, a pena di decadenza dall'accreditamento provvisorio;

per quanto possa occorrere: delle note prot. n. 04313/P del 30 maggio 2003, delle delibere G.R. nn. 1003/1999, 1832/1999, 1073/2002 mai notificate, della delibera ARES n. 20/2002;

per l'accertamento e la dichiarazione di nullità dei contratti per adesione relativi all'anno 2003, sottoscritti dai ricorrenti, a pena di decadenza dall'accreditamento provvisorio;

per il risarcimento dei danni.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia, a mezzo dell'avv. prof. Pierluigi Portaluri e dell'avv. Luciano Ancora, e quello della A.U.S.L. TA/1 a mezzo dell'avv. prof. Pierluigi Portaluri;

Visti i motivi aggiunti prodotti avverso la deliberazione della giunta regionale 4 settembre 2003 n. 1326, recante «Documento di indirizzo economico-funzionale per il SSR per il 2003 e triennale 2003-2005»;

Visti i motivi aggiunti prodotti avverso la deliberazione della AUSL TA/1 del 14 ottobre 2003 n. 2129, recante «Rideterminazione dei tetti di spesa anno 2003 per assistenza medico-specialistica ambulatoriale erogata da parte di professionisti e strutture provvisoriamente accreditate», nonché avverso ogni atto connesso;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito alla udienza del 14 gennaio 2004, fissata per la trattazione dell'affare in sede cautelare, il relatore dott. Luigi Costantini e uditi altresì gli avv. Giuseppe Misserini e Donato Pascarella per la parte ricorrente, l'avv. prof. Pierluigi Portaluri per l'AUSL TA/1, nonché l'avv. Luciano Ancora e l'avv. prof. Pierluigi Portaluri per l'Amministrazione regionale resistente;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue:

La parte ricorrente chiede l'annullamento:

della deliberazione del d.g. AUSL TA/1 n. 916 del 15 maggio 2003, determinativa dei tetti di spesa per l'anno 2003;

del verbale d'accordo e dell'accordo medesimo raggiunto fra la AUSL TA/1 e le associazioni di categoria in data 24 aprile 2003 per la definizione dei tetti di spesa per l'anno 2003;

delle proposte di contratto e degli stessi contratti per adesione relativi all'anno 2003, sottoscritti dai ricorrenti, a pena di decadenza dall'accreditamento provvisorio;

per quanto possa occorrere: delle note prot. n. 04313/P del 30 maggio 2003, delle delibere G.R. nn. 1003/1999, 1832/1999, 1073/2002 mai notificate, della delibera ARES n. 20/2002;

per l'accertamento e la dichiarazione di nullità dei contratti per adesione relativi all'anno 2003, sottoscritti dai ricorrenti, a pena di decadenza dall'accreditamento provvisorio;

Chiede altresì il risarcimento del danno.

Deduca i seguenti motivi:

violazione e/o mancata applicazione art. 30, comma 5, l.r. Puglia n. 4/2003. Violazione e/o falsa applicazione art. 32, comma 8, legge n. 449/1997. Eccesso di potere per interversione procedimentale. Eccesso di potere per carenza di potere. Sviamento;

violazione e/o falsa applicazione dell'art. 30, comma 5, l.r. n. 4/2003 sotto altro profilo. Eccesso di potere per errore nei presupposti. Eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza manifeste;

violazione e/o falsa applicazione dell'art. 8-*quinquies*, comma 2, d.l.vo n. 502/1992. Violazione del principio di concorrenza. Violazione dell'art. 3241/1990.

Eccesso di potere per carenza della motivazione. Violazione e/o elusione dell'efficacia del giudicato. Eccesso di potere per contraddittorietà. Eccesso di potere per sviamento. Eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza manifeste. Nullità degli accordi per adesione sottoscritti dai ricorrenti;

violazione e/o falsa applicazione dell'art. 11, comma 4, l.r. Puglia n. 4/2001. Questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della l.r. Puglia n. 32/2001 per contrasto con i principi fondamentali delle leggi dello Stato (d.lgs. n. 502/1992) nonché con gli artt. 3, 32, 41 Cost.);

violazione dell'art. 3 legge n. 241/1990. Eccesso di potere per carenza della motivazione. Eccesso di potere per violazione e/o elusione dell'efficacia del giudicato. Eccesso di potere per errore nei presupposti. Illogicità ed irragionevolezza manifeste;

violazione e/o falsa applicazione art. 32, comma 8, legge n. 449/1997. Eccesso di potere per violazione del principio di irretroattività del provvedimento amministrativo. Violazione dell'art. 97 Cost. Eccesso di potere, illogicità ed irragionevolezza manifeste. Eccesso di potere per violazione del legittimo affidamento. Violazione degli artt. 3 e 41 Cost. Eccesso di potere per violazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Violazione degli artt. 8-*bis*, 8-*quater*, comma 1, 8-*sexies*, d.lgs. n. 502/1992. Violazione dell'art. 32 Cost. Violazione dei principi di efficienza ed efficacia di cui alla legge n. 241/1990;

violazione degli artt. 7, 8 e 10, legge n. 241/1990 per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 8-*quinquies*, comma 2, d.lgs. n. 502/1992;

eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza manifeste. Violazione del principio di correttezza contrattuale;

Conclude per l'accoglimento del gravame.

Si costituiscono in giudizio la Regione Puglia e la Azienda Unità Sanitaria Locale Ta 1 deducendo in ordine alla infondatezza delle censure dedotte.

La struttura ricorrente propone motivi aggiunti (depositati il 1° dicembre 2003) nei confronti della delibera della Giunta Regionale 4 settembre 2003 n. 1326 recante il «Documento di indirizzo economico-funzionale del SSR per il 2003 e triennale 2003-2005» e della deliberazione del d.g. AUSL TA/1 n. 2129 del 14 ottobre 2003 con la quale sono stati nuovamente determinati i tetti di spesa per l'anno 2003;

Deduce i seguenti vizi:

1) violazione e/o mancata applicazione art. 30, comma 5, l.r. Puglia n. 4/2003. Violazione e/o falsa applicazione art. 32, comma 8, legge n. 449/1997. Eccesso di potere per interversione procedimentale. Eccesso di potere per carenza di potere. Sviamento;

2) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 30, comma 5, l.r. n. 4/03 sotto altro profilo. Eccesso di potere per errore nei presupposti. Eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza manifeste;

3) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 8-*quinquies*, comma 2, d.lgs. 502/1992. Violazione del principio di concorrenza. Violazione dell'art. 3, legge n. 241/1990. Eccesso di potere per carenza della motivazione. Violazione e/o elusione dell'efficacia del giudicato. Eccesso di potere per contraddittorietà. Eccesso di potere per sviamento. Eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezze manifeste. Nullità degli accordi per adesione sottoscritti dai ricorrenti;

4) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 11, comma 4, l.r. Puglia n. 4/2001. Questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della l.r. Puglia n. 32/2001 per contrasto con i principi fondamentali delle leggi dello Stato (d.lgs. n. 502/1992) nonché con gli artt. 3, 32 e 41 Cost.;

5) violazione dell'art. 3, legge n. 241/1990. Eccesso di potere per carenza della motivazione. Eccesso di potere per violazione e/o elusione dell'efficacia del giudicato. Eccesso di potere per errore nei presupposti. Illogicità ed irragionevolezza manifeste;

6) violazione e/o falsa applicazione art. 32, comma 8, legge n. 449/1997. Eccesso di potere per violazione del principio di irretroattività del provvedimento amministrativo. Violazione dell'art. 97 Cost. Eccesso di potere illogicità ed irragionevolezza manifeste. Eccesso di potere per violazione del legittimo affidamento. Violazione degli artt. 3 e 41 Cost. Eccesso di potere per violazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Violazione degli artt. 8-*bis*, 8-*quater*, comma 1, 8-*sexies*, d.lgs. n. 502/1992. Violazione dell'art. 32 Cost. Violazione dei principi di efficienza ed efficacia di cui alla legge n. 241/1990;

7) violazione degli artt. 7, 8 e 10, legge n. 241/1990 per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 8-*quinquies*, comma 2, d.lgs. n. 502/1992;

8) eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza manifeste. Violazione del principio di correttezza contrattuale;

In data 8 gennaio 2004 sono depositati motivi aggiunti avverso la deliberazione della AUSL TA/1 14 ottobre 2003 n. 2129, recante «Rideterminazione dei tetti di spesa anno 2003 per assistenza medico-specialistica ambulatoriale erogata da parte di professionisti e strutture provvisoriamente accreditate», la deliberazione di Giunta Regionale 4 settembre 2003 n. 1326, con cui è stato approvato il documento annuale e triennale di indirizzo economico-finanziario del SSR e delle proposte di contratto e degli stessi contratti per adesione relativi all'anno 2003, sottoscritti dai ricorrenti;

Sono dedotte le seguenti censure:

1) violazione e/o mancata applicazione art. 30, comma 5, l.r. Puglia n. 4/2003. Violazione e/o falsa applicazione art. 32, comma 8, legge n. 449/1997. Eccesso di potere per interversione procedimentale. Eccesso di potere per carenza di potere. Sviamento;

2) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 30, comma 5, l.r. n. 4/03 sotto altro profilo. Eccesso di potere per errore nei presupposti. Eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza manifeste;

3) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 8-*quinquies*, comma 2, d.lgs. 502/1992. Violazione del principio di concorrenza. Violazione dell'art. 3, legge n. 241/1990. Eccesso di potere per carenza della motivazione. Violazione e/o elusione dell'efficacia del giudicato. Eccesso di potere per contraddittorietà. Eccesso di potere per sviamento. Eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezze manifeste. Nullità degli accordi per adesione sottoscritti dai ricorrenti;

4) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 11, comma 4, l.r. Puglia n. 4/2001. Questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della l.r. Puglia n. 32/2001 per contrasto con i principi fondamentali delle leggi dello Stato (d.lgs. n. 502/1992) nonché con gli artt. 3, 32 e 41 Cost.;

5) violazione dell'art. 3, legge n. 241/1990. Eccesso di potere per carenza della motivazione. Eccesso di potere per violazione e/o elusione dell'efficacia del giudicato. Eccesso di potere per errore nei presupposti. Illogicità ed irragionevolezza manifeste;

6) violazione e/o falsa applicazione art. 32, comma 8, legge n. 449/1997. Eccesso di potere per violazione del principio di irretroattività del provvedimento amministrativo. Violazione dell'art. 97 Cost. Eccesso di potere illogicità ed irragionevolezza manifeste. Eccesso di potere per violazione del legittimo affidamento. Violazione degli artt. 3 e 41 Cost. Eccesso di potere per violazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Violazione degli artt. 8-bis, 8-quater, comma 1, 8-sexies, d.lgs. n. 502/1992. Violazione dell'art. 32 Cost. Violazione dei principi di efficienza ed efficacia di cui alla legge n. 241/1990;

7) violazione degli artt. 7, 8 e 10, legge n. 241/1990 per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 8-quinquies, comma 2, d.lgs. n. 502/1992;

8) eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza manifeste.

Violazione del principio di correttezza contrattuale;

Conclude reiterando la richiesta di accoglimento del ricorso.

All'udienza del 14 gennaio 2004 la causa è stata ritenuta per la decisione in forma semplificata, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 205 del 2001.

D I R I T T O

A. — Le censure sollevate nel ricorso in ordine alla assegnazione di risorse economiche per l'acquisto, da parte del Servizio sanitario regionale, di prestazioni specialistiche ambulatoriali da privati impongono l'esame dei seguenti profili: *a)* la competenza a disporre, ai vari livelli, l'assegnazione di risorse per lo svolgimento delle diverse attività che spettano al Servizio sanitario regionale; *b)* la posizione rivestita dalle istituzioni private nell'ambito del Servizio sanitario regionale; *c)* le modalità di finanziamento delle istituzioni pubbliche e di quelle private; *d)* i criteri preposti alla ripartizione delle risorse economiche fra le varie finalità perseguiti dal Servizio sanitario regionale, nonché all'assegnazione delle stesse all'assistenza specialistica ambulatoriale e quindi alla determinazione dei tetti di spesa relativi all'acquisto di prestazioni specialistiche ambulatoriali da privati.

B. — In ordine alla competenza all'assegnazione delle risorse si osserva quanto segue.

I. — L'art. 4 del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede, nei commi 7, 7-bis e 7-ter (abrogati espressamente dall'art. 4 comma 3 del d.lgs. n. 229 del 1999) che:

a) le prestazioni, sia di degenza che ambulatoriali, da rendere a fronte del finanziamento erogato nella misura dell'80% dei costi sopportati nell'anno precedente, devono formare oggetto di apposito piano annuale preventivo che, tenuto conto della tariffazione, ne stabilisca quantità presunte e tipologia in relazione alle necessità che più convenientemente possono essere soddisfatte nella sede pubblica. Tale preventivo forma oggetto di contrattazione fra regione e unità sanitarie locali, da una parte, e azienda ospedaliera e presidi ospedalieri con autonomia economico-finanziaria, dall'altra;

b) la remunerazione a tariffa delle prestazioni effettuate rappresenta la base di calcolo ai fini del conguaglio in positivo o in negativo dell'acconto, assegnato nella misura sopra indicata;

c) il sistema di finanziamento di cui sopra, valido per l'anno 1995, dovrà essere progressivamente superato nell'arco di un triennio, al termine del quale si dovrà accedere esclusivamente al sistema della remunerazione a prestazione degli erogatori pubblici e privati.

Tali disposizioni si occupano del piano annuale preventivo delle prestazioni sanitarie e della correlata contrattazione che si svolge all'interno delle istituzioni pubbliche (cioè la regione e le unità sanitarie locali da una parte, azienda ospedaliera e presidi ospedalieri con autonomia economico-finanziaria, dall'altra) ai fini della determinazione di tale piano; si tratta dunque di una contrattazione *sui generis*, sarebbe più corretto parlare del concorso di più soggetti pubblici nell'adozione di un programma. Nel disegnare il sistema l'art. 2 comma 8 della legge n. 549 del 1995 aggiunge una ulteriore tessera stabilendo che: «Analogamente a quanto già previsto per le aziende ed i presidi ospedalieri dall'articolo 4, commi 7, 7-bis e 74-ter, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, come modificato dall'articolo 6, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, nell'ambito dei nuovi rapporti instaurati ai sensi dell'articolo 8, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni ed integrazioni, ferma restando la facoltà di libera scelta, le regioni e le unità sanitarie locali, sulla base di indicazioni regionali, contrattano, sentite le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative, con le strutture pubbliche e private ed i professionisti eroganti prestazioni sanitarie un piano annuale preventivo che ne stabilisca quantità presunte e tipologia, anche ai fini dei oneri da sostenere».

La norma in esame, superando la parziale disciplina dell'art. 4 commi 7, 7-bis e 7-ter, prevede quindi che le regioni e le unità sanitarie locali definiscono convenzionalmente con le strutture pubbliche, con quelle private e con i professionisti che erogano prestazioni sanitarie il piano annuale preventivo delle prestazioni, così determinando la spesa da affrontare.

L'art. 1 comma 32 della legge n. 662 del 1996 prevede che: «Le regioni, per l'esercizio 1997, nell'ambito delle funzioni previste dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, individuano, nel rispetto dei livelli di spesa stabiliti per l'anno 1996, le quantità e le tipologie di prestazioni sanitarie che possono essere erogate nelle strutture pubbliche e in quelle private. La contrattazione dei piani annuali preventivi, di cui all'articolo 6, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, ed all'articolo 2, comma 8, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, deve essere realizzata in conformità alle predette indicazioni, con la fissazione del limite massimo di spesa sostenibile».

La norma ribadisce quindi che la contrattazione investe il piano delle prestazioni da rendere e quindi la spesa da affrontare; in un momento precedente, tuttavia, si colloca la individuazione delle quantità e tipologie delle prestazioni sanitarie che possono essere erogate, individuazione operata nel rispetto dei livelli di spesa stabiliti.

L'art. 32 comma 8 della legge n. 449 del 1997 delimita con maggiore precisione le diverse sfere ed attribuzioni, attribuendo rilievo preminente alla «compatibilità finanziaria»; prevede infatti che: «Le regioni, in attuazione della programmazione sanitaria ed in coerenza con gli indici di cui all'articolo 2, comma 5, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, e successive modificazioni, individuano preventivamente per ciascuna istituzione sanitaria pubblica e privata, ivi compresi i presidi ospedalieri di cui al comma 7, o per gruppi di istituzioni sanitarie, i limiti massimi annuali di spesa sostenibile con il Fondo sanitario e i preventivi annuali delle prestazioni, nonché gli indirizzi e le modalità per la contrattazione di cui all'articolo 1, comma 32, della legge 23 dicembre 1996, n. 662».

La determinazione, per ogni istituzione sanitaria o per gruppi di istituzioni, della spesa che deve essere sopportata e delle prestazioni che devono essere rese spetta esclusivamente alla regione; in questo campo non v'è spazio per una determinazione convenzionale.

È questo un percorso più logico, in quanto l'apporto delle istituzioni sanitarie pubbliche e private non può certamente influire sulla quota del Fondo sanitario nazionale messa a disposizione della singola regione e pertanto sulla consequenziale determinazione relativa al livello della spesa regionale.

È ben vero che le imitazioni sanitarie pubbliche e private nonché le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative potrebbero (queste ultime con un apporto consultivo) concorrere a formare la decisione relativa al riparto delle risorse disponibili fra i vari settori di impiego.

Tale modalità di amministrazione concordata, contemplata dalla normativa precedente, è stata però esclusa dalla disposizione in esame, che (evidentemente per la difficoltà di procedere secondo un modulo che subordini l'operare all'accordo degli interessati in un settore nel quale la divergenza degli interessi è notevole e così pure la conflittualità) attribuisce il relativo potere in esclusiva alla regione, sicché questa determina, per ogni istituzione o gruppo di istituzioni, il preventivo delle prestazioni e quindi il limite massimo di spesa sostenibile.

La regione stabilisce inoltre «gli indirizzi e le modalità per la contrattazione di cui all'articolo 1, comma 32, della legge 23 dicembre 1996, n. 662».

Questa norma, attribuendo alla regione il potere di fissare gli indirizzi e le modalità della contrattazione, evidenzia che altri devono applicare tali indirizzi e modalità, cioè che alla contrattazione devono procedere le unità sanitarie locali.

L'ambito della contrattazione, seppure definito letteralmente col richiamo dell'art. 1 comma 32 della legge n. 662 del 1996 e quindi delle disposizioni cui questo rimena (l'articolo 6, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, che ha sostituito il comma 7 e inserito i commi 7-bis e 7-ter nell'art. 4 del d.lgs. n. 502 del 1992 - norme poi abrogate dall'art. 4 comma 3 del d.lgs. n. 229 del 1999 — e l'articolo 2, comma 8, della legge 28 dicembre 1995, n. 549), è circoscritto all'applicazione dei citati indirizzi, sul presupposto della determinazione da parte della regione e dell'ammontare della spesa per ciascuna istituzione sanitaria o gruppo di istituzioni e della quantità di prestazioni da rendere.

Tali indirizzi possono ragionevolmente ricondursi alla determinazione delle più varie modalità della spesa nell'ambito della unità sanitaria locale; ad esempio al frazionamento del tetto in limiti di spesa mensili, alla assenza di un tetto di spesa o alla fissazione di tetti più elevati per le strutture che accettino di rendere le presta-

zioni con una remunerazione ridotta rispetto alle tariffe, alle modalità della regressione tariffaria (cioè delle riduzioni dei corrispettivi tariffari una volta che si siano superati determinati scaglioni), che la unità sanitaria locale e la singola istituzione possono determinare convenzionalmente in applicazione degli indirizzi regionali.

II. — All'insieme normativo delineato nulla aggiunge il d.lgs. n. 229 del 1999 quanto alla centralità della determinazione regionale attinente al volume delle prestazioni che il Servizio sanitario regionale si impegna ad acquistare nell'anno e quindi al volume della spesa da sostenere nello stesso periodo.

Il testo in questione, infatti, accenna al «volume complessivo di attività» di assistenza sanitaria nell'art. 8-*quinquies*, comma 1 lett. *d*), senza nulla dire in ordine alla competenza a determinare lo stesso.

La radicazione nella Regione, in via esclusiva, della competenza a determinare i volumi delle prestazioni da acquistare deriva dalla spettanza a tale ente della funzione relativa alla formazione del proprio bilancio e quindi alla determinazione della entità della spesa sanitaria; la stessa è confermata dalla previsione del d.lgs. n. 502 del 1992, art. 8-*quater*, comma 3 lett. *b*), relativa al «fabbisogno ... della programmazione regionale» e dall'assenza di ogni riferimento a tale funzione nell'ambito delle previsioni relative alla cosiddetta «contrattazione».

È invece oggetto di una diversa disciplina il ruolo della Regione e delle unità sanitarie locali nel procedimento che termina con la formazione degli accordi e contratti individuali.

L'art. 8-*quinquies*, nel primo comma, prevede che le regioni individuano le responsabilità riservate alla regione e quelle attribuite alle unità sanitarie locali nella definizione degli accordi contrattuali; definiscono, inoltre, gli indirizzi per la formulazione dei programmi di attività delle strutture interessate, con l'indicazione delle funzioni e delle attività da potenziare e da depotenziare, ed i criteri per la determinazione della remunerazione delle strutture ove queste abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato.

La stessa disposizione, nel secondo comma, prevede poi che la regione e le unità sanitarie locali definiscono accordi con le strutture pubbliche ed equiparate e stipulano contratti con quelle private e con i professionisti accreditati, anche mediante intese con le loro organizzazioni rappresentative a livello regionale, che fissano (fra l'altro) il volume massimo di prestazioni che le strutture presenti nell'ambito territoriale della medesima unità sanitaria locale si impegnano ad assicurare e il corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate.

La nuova disciplina conferma, dunque, la natura programmativa dei compiti attribuiti alla regione, investendo sia la regione che le unità sanitarie locali della funzione attuativa e quindi lasciando spazio alla attribuzione delle relative attività alle unità sanitarie locali.

Viene infine espressamente limitato l'ambito della «contrattazione», intesa come apporto dell'altro contraente alla definizione del contenuto del contratto, in senso conforme al risultato raggiunto dalla interpretazione sistematica delle precedenti disposizioni.

Dato che spetta, in via esclusiva, alla Regione stabilire il volume complessivo delle prestazioni sanitarie da erogare e la ripartizione delle risorse finanziarie fra i diversi ambiti territoriali, che spetta comunque all'Autorità (Regione o AUSL) suddividere l'assegnazione complessiva fra i diversi rami di attività, l'unica fase suscettibile di ulteriore indagine è quella della ripartizione delle risorse fra le varie strutture, pubbliche e private operanti nei diversi rami dell'assistenza sanitaria.

L'art. 8-*quinquies* comma 2 del d.lgs. n. 502 del 1992 stabilisce che gli accordi con le strutture pubbliche e i contratti con le strutture private vengono stipulati «anche attraverso valutazioni comparative della qualità e dei costi».

Posto che le modalità logistico-organizzative nella erogazione delle prestazioni devono essere conformi a quanto determinato ai sensi dell'art. 8-*quater* in sede di accreditamento e che la qualità della assistenza deve essere tale da superare i controlli previsti dall'art. 8-*octies*, l'unico ambito suscettibile di «valutazione comparativa» è quello dei «costi»; per le stesse ragioni l'unico ambito suscettibile di «contrattazione» è quello dei «costi».

L'Amministrazione, prima di contrattare, stabilisce il volume di prestazioni da acquistare e, dopo aver contrattato, deve aver acquistato il volume fissato; deve inoltre contrattare con le varie strutture contemporaneamente e deve sottoporre a tutte le stesse condizioni (per la necessità che la trasparenza e l'imparzialità informino tutte le attività, privatistiche e pubblististiche, dell'amministrazione); tutto ciò comporta che ai privati vengano sottoposte condizioni standard (relative a tetti di spesa, regressioni delle tariffe in relazione all'aumento del tetto di spesa ecc.) e che questi possano solo accettarle o meno (*contra C.di S., Sez. V, 31 gennaio 2003 n. 499*).

Un ambito più ampio può avere l'apporto che le organizzazioni rappresentative delle strutture private e dei professionisti possono fornire nel raggiungimento di «eventuali» intese, proprio per la natura collettiva di tali soggetti e degli interessi in gioco; tali elementi, previsti dall'art. 8-*quinquies*, comma 2, sono tuttavia solo eventuali e ciò ne determina l'irrilevanza ai fini della presente analisi.

III. — Il quadro normativo è completato dall'art. 20 comma 4 e dall'art. 25, commi 1 e 2 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2000.

La prima disposizione stabilisce che: «... è competenza dei Direttori generali delle ASL, nell'ambito di quanto definito dalla programmazione regionale, definire le attività da potenziare e da depotenziare, nonché il volume massimo di prestazioni, distinto per tipologia e per modalità di assistenza, che le strutture presenti nell'ambito territoriale della medesima unità sanitaria locale si impegnano ad assicurare»; l'art. 25 citato prevede che: «1. A norma del d.lgs. 502/1992 e successive modificazioni di cui agli articoli 8-*quater*, *quinquies* e *sexies* del d.lgs. 229/1999, i limiti di remunerazione per le prestazioni interessanti l'assistenza specialistica e ospedaliera erogate da soggetti privati provvisoriamente accreditati sono determinati, di norma annualmente, nell'ambito del documento di indirizzo economico-funzionale che costituisce atto di indirizzo, coordinamento e programmazione in materia sanitaria della Regione Puglia.

2. — Nell'ambito delle linee e dei limiti fissati dalla programmazione regionale, a norma dell'art. 8-*quinquies* del d.lgs. 229/1999, alle Aziende sanitarie territoriali compete l'individuazione dei soggetti interessati tra quelli di cui al comma 1 del presente articolo, l'individuazione delle funzioni e delle attività da potenziare e depotenziare, la definizione dei volumi, della tipologia e delle modalità di erogazione delle prestazioni richieste, gli accordi contrattuali con detti soggetti e la verifica del loro rispetto anche in materia di appropriatezza delle prestazioni erogate».

IV. — La competenza così attribuita alle aziende sanitarie (in relazione alla determinazione delle quantità di prestazioni da acquistare dal settore pubblico, dalle stesse amministrato, e da quello privato) non è lesiva del principio di imparzialità sancito dall'art. 97 della Costituzione perché, contestualmente, il legislatore fissa le regole che disciplinano il finanziamento delle strutture e quindi l'acquisto delle prestazioni; la violazione di tali regole non equivale alla inesistenza delle stesse, sicché comporta l'illegittimità degli atti amministrativi così posti in essere non l'illegittimità costituzionale delle norme che prevedono il cumulo in capo allo stesso soggetto dell'esercizio di funzioni amministrative e della erogazione di prestazioni sanitarie.

D'altro canto, si deve osservare che tale cumulo costituisce l'essenza del Servizio sanitario nazionale, che necessariamente svolge funzioni amministrative ed eroga prestazioni sanitarie (ipotizzare lo svolgimento delle funzioni da parte di un soggetto sovraordinato alle aziende unità sanitarie locali, cioè dalla Regione, non porta alla soluzione del lamentato conflitto di interessi, ma alla riproposizione della stessa situazione con altre connotazioni soggettive, dato che il soggetto da ultimo preposto alla gestione del sistema sanitario e quindi del relativo bilancio, in ambito regionale, è proprio la Regione); il cumulo in esame, infine, appare coerente col principio di sussidiarietà (che porta ad affidare la gestione degli interessi collettivi ai soggetti istituzionali più vicini ai portatori dei medesimi), cui sono ispirate le più recenti scelte istituzionali.

C. — Quanto alla posizione rivestita dalle istituzioni sanitarie private nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale si osserva quanto segue.

L'art. 8 comma 5 del d.lgs. n. 502 del 1992 prevedeva che: «L'unità sanitaria locale assicura ai cittadini la erogazione delle prestazioni specialistiche, ivi comprese quelle riabilitative, di diagnostica strumentale e di laboratorio ed ospedaliere contemplate dai livelli di assistenza secondo gli indirizzi della programmazione e le disposizioni regionali. Allo scopo si avvale dei propri presidi, nonché delle aziende e degli istituti ed enti di cui all'art. 4, delle istituzioni sanitarie pubbliche, ivi compresi gli ospedali militari, o private, ad integrazione delle strutture pubbliche, e dei professionisti con i quali intrattiene appositi rapporti fondati sulla corresponsione di un corrispettivo predeterminato a fronte della prestazione resa, con l'eccezione dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta».

L'art. 6 comma 7 della legge. n. 724 del 1994 ha poi soppresso le parole «sulla base di criteri di integrazione con il servizio pubblico» (invero le parole dell'art. 8 comma 5 citato erano «ad integrazione del servizio pubblico»).

L'art. 8-*bis* comma 1 del d.lgs. n. 502 del 1992 (inserito dal d.lgs. n. 229 del 1999) ha previsto che: «Le regioni assicurano i livelli essenziali e uniformi di assistenza di cui all'articolo 1 avvalendosi dei presidi direttamente

gestiti dalle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché di soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 8-*quater*, nel rispetto degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies*.

L'art. 8-*sexies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 menziona le strutture che erogano assistenza sanitaria ospedaliera e ambulatoriale a carico del SSN, senza distinguere fra strutture pubbliche e strutture private; l'unica differenza è costituita dal fatto che le regioni e le unità sanitarie locali definiscono accordi con le strutture pubbliche ed equiparate, stipulano contratti con quelle private e con i professionisti accreditati, secondo la previsione del precedente art. 8-*quinquies* comma 2.

In base all'art. 8-*quater* comma 1 del medesimo testo sia le strutture pubbliche che quelle private operano subordinatamente all'accreditamento istituzionale.

In via transitoria, l'art. 6, comma 6, della legge n. 724 del 1994 prevedeva che «per il biennio 1995-1996 l'accreditamento opera comunque nei confronti dei soggetti convenzionati e dei soggetti eroganti prestazioni di alta specialità in regime di assistenza indiretta regolata da leggi regionali alla data di entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 502 del 1992, che accettino il sistema della remunerazione a prestazione sulla base delle citate tariffe»; nella Regione Puglia la situazione transitoria è stata disciplinata dall'art. 30 comma 2 della legge regionale n. 4 del 2003, secondo il quale «l'accreditamento transitorio di cui all'articolo 6, comma 6, della 23 dicembre 1994, n. 724, è prorogato fino all'attuazione delle procedure di cui all'articolo 8-*quater* del d.lgs. 502/1992 e successive modificazioni.» (procedure relative all'accreditamento delle strutture sanitarie).

L'equiordinazione delle strutture pubbliche e di quelle private risulta infine dalle solenni affermazioni contenute nell'art. 30, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2003, secondo il quale: «La Regione Puglia garantisce la libera scelta dei cittadini ai fini dell'accesso alle prestazioni sanitarie nell'ambito della programmazione regionale e dell'organizzazione dei servizi del sistema sanitario regionale, comprendente tutte le strutture pubbliche e private accreditate ex art. 8-*quater* del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 e successive modificazioni, e nell'ambito degli accordi e contratti di cui all'articolo 8-*quinquies*».

L'unica differenza fra i presidi sanitari pubblici e quelli privati è da individuare nel dovere dei primi di rendere, nei limiti determinati dall'assetto strutturale ed organizzativo, le prestazioni sanitarie richieste o necessarie, prestazioni che, per contro, i secondi devono rendere solo nei limiti stabiliti nel contratto.

Se le strutture pubbliche e quelle private prestano entrambe un servizio pubblico, soltanto queste ultime lo prestano nei limiti stabiliti contrattualmente.

Nessuna differenza invece sussiste sotto il profilo della diversa «entità» del servizio pubblico da rendere, e quindi della complessità strutturale che deve essere assunta in funzione della necessità di dover garantire prestazioni che presuppongono la disponibilità di attrezzature specialistiche e l'adibizione alle stesse di personale che ne assicuri il funzionamento nell'arco delle 24 ore.

Questo aspetto problematico si risolve, infatti, nella remuneratività delle previsioni tariffarie.

Se l'operatività di strutture del genere costituisce un dovere per la branca pubblica del Servizio Sanitario, misure economiche di vario genere hanno assicurato l'equiordinazione delle strutture pubbliche e di quelle private anche sotto il profilo in questione.

La Regione Puglia, ad esempio, con la deliberazione del Consiglio Regionale n. 995 del 1995, ha suddiviso le strutture ospedaliere pubbliche e private in quattro fasce, a seconda della presenza della terapia intensiva e del numero delle alte specialità, prevedendo una decurtazione del compenso tariffario decrescente in funzione della maggiore complessità della struttura.

La complessità della struttura (che renda possibile l'erogazione di prestazioni onerose, non remunerate in modo adeguato dalla tariffa prevista e quindi sostenibili solo da un settore che non persegua fini di lucro, cioè da quello pubblico) non costituisce poi un elemento atto a differenziare i presidi pubblici da quelli privati nel campo delle prestazioni specialistiche ambulatoriali, come dimostra l'esistenza di strutture private che erogano le prestazioni più complesse (tomografie assiali computerizzate dell'ultima generazione, rese da apparecchiature aperte, e risonanze magnetiche nucleari).

Tutto ciò comprova la remuneratività delle tariffe e delle misure correttive delle stesse (adottate nel campo ospedaliero), la volontà del legislatore di prestare l'assistenza sanitaria anche con l'intervento dell'iniziativa economica privata (per l'insufficienza delle strutture pubbliche) e quindi la equiordinazione delle strutture pubbliche e di quelle private, necessaria in un sistema che veda nella concorrenza uno stimolo al miglioramento.

D. — In ordine al finanziamento delle strutture, pubbliche e private, che erogano prestazioni sanitarie si osserva quanto segue.

I. — L'art. 6 comma 5 della legge n. 724 del 1994 stabiliva che le regioni dovessero disciplinare le modalità di finanziamento delle aziende ospedaliere sulla base di vari principi, fra i quali l'attribuzione, da parte delle regioni stesse, per l'anno 1995 di una quota del fondo sanitario destinata alla copertura parziale delle spese necessarie per la gestione, determinata nella misura dell'80 per cento dei costi complessivi dell'anno precedente, decurtati dell'eventuale disavanzo di gestione; che la remunerazione a tariffa delle prestazioni effettuate rappresentava la base di calcolo ai fini del conguaglio in positivo o in negativo dell'acconto erogato; che il sistema di finanziamento basato su acconti commisurati alle spese di gestione «dovrà essere progressivamente superato nell'arco di un triennio, al termine del quale si dovrà accedere esclusivamente al sistema della remunerazione a prestazione degli erogatori pubblici e privati».

L'art. 8-quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 recita: «In attuazione di quanto previsto dal comma 1, la regione e le unità sanitarie locali, anche attraverso valutazioni comparative della qualità e dei costi, definiscono accordi con le strutture pubbliche ed equiparate, e stipulano contratti con quelle private e con i professionisti accreditati,, che indicano:

d) il corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate, globalmente risultante dalla applicazione dei valori tariffari e della remunerazione extra-tariffaria delle funzioni incluse nell'accordo, da verificare a consuntivo sulla base dei risultati raggiunti e delle attività effettivamente svolte secondo le indicazioni regionali di cui al comma 1, lettera d);».

Il successivo art. 8-sexies, comma 1, recita: «Le strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento. Ai fini della determinazione del finanziamento globale delle singole strutture, le funzioni assistenziali di cui al comma 2 sono remunerate in base al costo standard di produzione del programma di assistenza, mentre le attività di cui al comma 4 sono remunerate in base a tariffe predefinite per prestazione.».

Le unità sanitarie locali, costituite in aziende (enti erogatori al tempo stesso di spesa e di servizi, questi attraverso i propri presidi), sono finanziate (in quanto enti cui è commessa la tutela delle esigenze sanitarie della popolazione residente nell'ambito territoriale di competenza) sulla base di una quota capitaria «corretta» in relazione alle caratteristiche della popolazione residente, ai sensi dell'art. 2 comma 2-sexies lett. d) del d.lgs. n. 502 del 1992, e «informano la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità e sono tenute al rispetto del vincolo di bilancio, attraverso l'equilibrio di costi e ricavi, compresi i trasferimenti di risorse finanziarie», ai sensi dell'art. 3 comma 1-ter del medesimo testo.

Le aziende ospedaliere (enti erogatori di servizi) devono chiudere il proprio bilancio in pareggio, ai sensi dell'art. 4 comma 8 del d.lgs. n. 502 del 1992.

In base al successivo nono comma gli ospedali che non siano costituiti in azienda ospedaliera conservano la natura di presidi dell'unità sanitaria locale ed agli stessi è attribuita autonomia economico-finanziaria con contabilità separata all'interno del bilancio dell'unità sanitaria locale, con l'introduzione delle disposizioni previste per le aziende ospedaliere, in quanto applicabili.

Fra tali disposizioni deve essere ricompresa quella relativa al pareggio del bilancio, in quanto il relativo obbligo è stato esteso ai presidi ospedalieri delle aziende unità sanitarie locali, dotati di autonomia economico-finanziaria e contabilità separata all'interno del bilancio dell'azienda unità sanitaria locale, dall'art. 32 comma 7 della legge n. 449 del 1997.

L'art. 8-sexies comma 1 del d.lgs. n. 502 del 1992 (si ripete) prevede che: «Le strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento. Ai fini della determinazione del finanziamento globale delle singole strutture, le funzioni assistenziali di cui al comma 2 sono remunerate in base al costo standard di produzione del programma di assistenza, mentre le attività di cui al comma 4 (attività assistenziali relative ad episodi di assistenza ospedaliera per acuti erogata in regime di degenza ordinaria e di day hospital nonché alle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale) sono remunerate in base a tariffe predefinite per prestazione.».

In sintesi i principi generali dell'ordinamento statuale stabiliscono che i presidi del Servizio sanitario nazionale, siano essi pubblici o privati, sono su un piano di parità e che tale parità è assicurata dal finanziamento di tali strutture secondo un ammontare globale predefinito determinato in relazione alle remunerazioni (secondo le tariffe) corrispondenti alle prestazioni (di assistenza ospedaliera, con degenza o meno, e di assistenza specialistica ambulatoriale) che l'unità sanitaria locale acquista (in base all'accordo o al contratto) da ogni struttura.

II. — La legge regionale n. 38 del 1994 prevede, nell'art. 7 comma 1, che il fondo sanitario regionale è ripartito fra le unità sanitarie locali (enti erogatori al tempo stesso di spesa e di servizi) sulla base di quote capitarie (determinate con riferimento alla entità della popolazione residente nell'ambito territoriale della USL ed attribuendo specifico peso ad altri elementi); nell'art. 8 comma 1 stabilisce che alle aziende ospedaliere è assegnato un finanziamento pari al 60 per cento dei costi complessivi delle prestazioni che l'azienda è in condizione di erogare e nel successivo comma 2 prevede che le spese di gestione non coperte sono finanziate attraverso varie fonti, fra le quali gli introiti derivanti dalla remunerazione delle prestazioni erogate, sulla base delle tariffe stabilite; in modo analogo (cioè con finanziamenti correlati alle spese di gestione) sono formati i bilanci dei presidi pubblici, non costituiti in aziende, ai quali è riferibile il successivo art. 21, che prevede per le fondamentali strutture della USL autonomi «budgets», strutturati secondo il «budget» generale.

L'art. 7 della legge regionale n. 32 del 2001 prevede, nel primo comma, che le Aziende Unità Sanitarie Locali iscrivono in bilancio, fra i ricavi, le assegnazioni disposte dalla Giunta Regionale; nel secondo comma che le aziende ospedaliere e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici iscrivono tra i ricavi il minor importo fra il tetto di remunerazione fissato per l'anno precedente e il valore delle prestazioni erogate (anche determinate in via provvisoria), nonché ulteriori poste relative al costo ed alla qualità delle prestazioni rese.

In tal modo le aziende ospedaliere e gli IRCCS pubblici (cioè le aziende ospedaliere «Policlinico» di Bari e «Ospedali Riuniti» di Foggia e gli IRCCS «Oncologico» e «De Bellis» vengono finanziati (sostanzialmente) in base al valore delle prestazioni rese, non in base ai costi sopportati; così non è invece per le altre strutture sanitarie pubbliche.

Per queste (si precisa che le strutture pubbliche del Sistema sanitario regionale in Puglia, oltre le aziende ospedaliere «Policlinico» di Bari e «Ospedali Riuniti» di Foggia e gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico «Oncologico» e «De Bellis», sono quelle gestite dalle AUSL) l'art. 12 comma 1 della legge regionale n. 32 del 2001 prevede l'obbligo delle aziende unità sanitarie locali di garantire l'equilibrio economico dei singoli presidi ospedalieri dalle stesse gestiti, determinando il valore delle prestazioni rese sulla base delle tariffe agli stessi riconosciute, senza tuttavia nulla stabilire in ordine alla formazione dei bilanci, cioè al finanziamento delle prestazioni rese in base al valore delle medesime.

L'art. 30 comma 4 della legge regionale n. 4 del 2003 stabilisce che: «A norma dell'art. 8-quinquies, comma 1, lettera d), del d.lgs. 502/1992, ove le strutture pubbliche e private abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato, fissato in misura corrispondente a quelli erogati nel 1998, e il relativo limite di spesa a carico del servizio sanitario regionale, detti volumi sono remunerati con le regressioni tariffarie fissate dalla Giunta regionale».

Detta norma sembrerebbe aver posto sullo stesso piano le strutture pubbliche e quelle private, aver previsto programmi preventivi concordati relativi a volumi di prestazioni e limiti di spesa anche nei confronti delle strutture pubbliche e quindi il finanziamento delle stesse in base alla remunerazione delle prestazioni rese.

Così, però, non è.

L'assenza di qualsiasi modifica alle disposizioni della legge regionale n. 38 del 1994 che disciplinano la formazione dei bilanci dei presidi ospedalieri e il finanziamento degli stessi, nonché agli artt. 7 e 12, comma 1, della legge regionale n. 32 del 2001 porta a ritenere che siano stati disciplinati i conti economici delle strutture private e delle strutture pubbliche costituite in azienda, cioè che la norma in questione abbia regolato i volumi di attività ed i limiti di spesa nei confronti delle strutture pubbliche che analoga disciplina conoscevano anche nel passato (le aziende ospedaliere «Policlinico» e «Ospedali Riuniti» nonché gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico «Oncologico» e «De Bellis»).

Tale sistema non è stato (nel necessario rispetto della legge regionale) significativamente modificato dalle delibere della Giunta Regionale n. 1800 del 1998, n. 1003 del 1999, n. 1832 del 1999, n. 1392 del 2001, n. 1073 del 2002 e n. 1326 del 2003, contenenti i Documenti di indirizzo economico-funzionale, rispettivamente, per il 1998, 1999, 2001, 2002, 2003. Sono stati previsti tetti massimi di remunerazione solo nei confronti delle strutture private (compresi gli enti ecclesiastici e gli istituti di ricovero e cura di carattere scientifico privati), delle aziende ospedaliere (fino alla soppressione delle stesse) e degli istituti di ricovero e cura di carattere scientifico pubblici.

Nei confronti della aziende unità sanitarie locali (che amministrano tutti i presidi ospedalieri non eretti in aziende autonome, cioè ora sostanzialmente tutti i presidi ospedalieri pubblici nella Regione Puglia) il finanziamento è avvenuto per «quote capitarie», cioè in relazione alla entità numerica della popolazione residente nel territorio di ciascuna USL; una indistinta assegnazione finanziaria ha quindi riguardato tutte le attività sanitarie.

A sua volta ciascuna USL non stabilisce, per le prestazioni remunerabili in base ad una tariffa predeterminata, la quantità da acquistare (e quindi remunerabile) da ciascun presidio ospedaliero; questo anche in base alle disposizioni della legge regionale n. 32 del 2001, che, negli artt. 7 e 12, prevede un bilancio consolidato della AUSL (nel quale confluiscono i dati delle varie gestioni) articolato nella iscrizione fra i ricavi delle assegnazioni della Giunta regionale, mentre non prevede, per i vari presidi ospedalieri, la formazione di un autonomo bilancio che iscriva fra i ricavi il valore delle prestazioni rese e quindi sia finanziato in tal modo.

III. — È opportuno, a questo punto, sottolineare che la valutazione della serie di disposizioni regionali (da ultimo l'art. 28 della legge regionale n. 4 del 2003) relativa al ripiano (*ex post*) dei disavanzi sanitari è estranea al presente giudizio in quanto disciplina un fenomeno diverso dall'assegnazione (*ex ante*) delle risorse finanziarie alle strutture sanitarie, cioè dall'assegnazione alle strutture private di tetti di spesa (cioè di stanziamenti che saranno erogati in relazione alla quantità di prestazioni rese) a fronte dell'assegnazione alle AUSL, e quindi alle strutture pubbliche da queste amministrate, di finanziamenti in relazione ai costi previsti.

Gli atti relativi al ripiano dei disavanzi sanitari attengono inoltre ad un complesso di atti amministrativi che interviene in un momento successivo a quello sottoposto all'esame di questo giudice e quindi irrilevante ai fini di questo giudizio.

Infine si deve osservare che tale ripiano consegue alla incapacità delle strutture pubbliche di far fronte ai costi attraverso i ricavi, dimostra l'incapacità delle strutture pubbliche di adeguarsi alle leggi del mercato (inadeguatezza giustificata solo in piccola parte dalla diversità dei fini perseguiti attraverso le strutture pubbliche del servizio sanitario, e cioè dal dovere delle strutture pubbliche di erogare le prestazioni anche oltre il limite di spesa assegnato), ma proprio per questo comprova il tentativo dello Stato e delle regioni di costruire un sistema sanitario teso al pareggio di spese ed entrate, aperto agli investimenti dei privati e quindi fondato sulla equiordinazione degli uni e degli altri.

In altre parole, l'insieme normativo prevede come elemento essenziale del sistema sanitario il finanziamento delle strutture pubbliche e private attraverso la remunerazione delle prestazioni rese (art. 8-*quinquies*, comma 2 lett. d) e art. 8-*sexies* comma 1 del d.lgs. n. 502 del 1992); il ripiano del disavanzo delle strutture (possibile solo nei confronti di quelle pubbliche) non assume rilievo patologico soltanto se è transitorio (cioè accompagna l'adeguamento delle strutture pubbliche) o concilia la natura pubblica e le specifiche funzioni di queste con il criterio del finanziamento in base alle prestazioni rese (funzione, peraltro, che ben potrebbe essere assolta con la previsione di criteri di remunerazione delle prestazioni rese oltre il tetto assegnato, in applicazione del disposto dell'art. 8-*quinquies*, comma 1 lett. d) del d.lgs. n. 502 del 1992); ha invece carattere patologico se è finalizzato ad ovviare all'incapacità del settore pubblico di adeguare i costi al valore delle prestazioni rese.

IV. — Ciò premesso, si osserva che il rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato era condizione espressa della legittimità costituzionale delle leggi regionali relative alle materie in cui il potere legislativo è ripartito fra Stato e Regioni, in base al vecchio testo dell'art. 117 della Costituzione, e tale continua ad essere in base al nuovo testo risultante dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto il potere di fissare i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente (e fra queste rientra la « tutela della salute ») è riservato alla legislazione statale; sussistono quindi fondati dubbi sulla conformità ai principi fondamentali della legislazione statale e quindi sulla legittimità costituzionale del sistema di finanziamento delle strutture sanitarie pubbliche (quanto alle prestazioni remunerabili in base ad una tariffa predeterminata) previsto dalla legislazione regionale pugliese. La questione di legittimità costituzionale sarebbe, tuttavia, rilevante se l'assegnazione di risorse finanziarie per le prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate da privati e la fissazione dei relativi tetti di remunerazione fossero state influenzate dalla necessità di finanziare i costi complessivi delle prestazioni che le strutture pubbliche sono in grado di erogare, cioè i costi complessivi di tali strutture, indipendentemente dalle remunerazioni corrispondenti alle prestazioni dalle stesse strutture erogate, con la conseguenza che le strutture pubbliche vengano ad essere finanziate in gran parte in relazione ai costi, le strutture private ottengano invece la remunerazione delle prestazioni rese in riferimento a tetti massimi invalicabili fissati in funzione non della quantità globale di prestazioni specialistiche ambulatoriali che il Servizio sanitario regionale prevede di dover erogare e della domanda di tali prestazioni rivolta alle strutture private (sicché, pur nel rispetto delle esigenze di bilancio e quindi della necessità di fissare tetti massimi di remunerazione, siano soddisfatte le esigenze della

«libera scelta» — «I cittadini esercitano la libera scelta del luogo di cura e dei professionisti nell'ambito dei soggetti accreditati con cui siano stati definiti appositi accordi contrattuali» secondo l'art. 8-bis comma 2 del d.lgs. n. 502 del 1999 — e del gioco della concorrenza — «efficace competizione fra le strutture accreditate», secondo l'art. 8-quater, comma 3 lett. b), del d.lgs. n. 502 del 1992 — e siano quindi rispettati i principi fondamentali della legislazione dello Stato), ma della disponibilità residuale di risorse.

Si deve tuttavia escludere che tale difformità, rispetto al principio fondamentale sancito dalla legislazione nazionale in ordine al finanziamento delle strutture pubbliche e di quelle private e quindi alle condizioni che permettano al settore privato di competere liberamente col settore pubblico nel campo della assistenza sanitaria, abbia determinato la residualità dei tetti fissati per le strutture private; ciò per quanto si dirà al successivo paragrafo E), punto IV.

E — I L'esame del Collegio deve ora investire i criteri preposti al riparto delle risorse economiche fra le varie finalità perseguiti dal Servizio sanitario regionale e quindi alla determinazione dei tetti di spesa relativi all'acquisto di prestazioni specialistiche ambulatoriali da privati.

L'unico indirizzo che la legislazione nazionale fornisce in ordine a questo secondo aspetto conferma (se ve ne fosse bisogno) la equiordinazione delle strutture pubbliche e di quelle private; l'art. 8-quinquies comma 2 del d.lgs. n. 502 del 1992, infatti, prevede che gli accordi con le strutture pubbliche ed i contratti con le strutture private, relativi al volume massimo di prestazioni che le stesse si impegnano a rendere, vengono definiti «anche attraverso valutazioni comparative della qualità e dei costi».

II. — La disciplina legislativa dettata dalla Regione Puglia, in proposito, inizia con l'art. 25 della legge regionale n. 28 del 2000, che nei commi 3 e 4 prevede: «3. Fino a diversa deliberazione da parte della Giunta regionale, da adottarsi nell'ambito del documento di indirizzo economico-funzionale in materia sanitaria per l'anno 2001 e triennale 2001-2003, nei confronti dei soggetti privati provvisoriamente accreditati si applicano le disposizioni e i tetti di remunerazione previsti dalla deliberazione di Giunta regionale 27 dicembre 1999, n. 1832.

4. — Le regressioni tariffarie, nella misura e secondo le progressioni fissate dalla deliberazione di Giunta regionale 15 luglio 1999, n. 1003, trovano applicazione, sempre nei limiti invalicabili del tetto massimo di remunerazione, a partire dal volume di prestazioni complessivamente erogate nel 1998, fatti salvi i depotenziamenti già determinati dal direttore generale della ASL, territorialmente competente».

L'art. 11 della legge regionale n. 32 del 2001, nei commi 3 e 4, prevede che: «3. I direttori generali delle aziende sanitarie verificano, entro il 31 marzo 2002, il volume di attività svolto da ciascun soggetto privato provvisoriamente accreditato nell'anno 2001 e la qualità dei risultati conseguiti.

4. — I direttori generali, nel rispetto delle capacità erogative, anche potenziali, delle strutture pubbliche e in presenza di capacità produttiva complessiva superiore al fabbisogno, determinata con riferimento alle prestazioni erogate nell'ambito degli accordi contrattuali nell'anno 2001, entro la data di cui al comma 3 del presente articolo, attraverso gli accordi e i contratti di cui all'articolo 8-quinquies del d.lgs. 502/1992 e successive modificazioni, pongono, a decorrere dall'anno 2002, a carico del servizio sanitario regionale un volume di attività comunque non superiore al fabbisogno».

L'art. 9 della legge regionale n. 20 del 2002 prevede che: «1. — I direttori generali delle aziende unità sanitarie locali adeguano i tetti di spesa per l'anno 2003 per prestazioni erogate dalle strutture transitoriamente accreditate in relazione agli adempimenti di cui all'articolo 11 della legge regionale 32/2001, con le riduzioni connesse alle esclusioni e limitazioni contenute negli atti di definizione dei livelli essenziali di assistenza e nel rispetto delle intese intervenute a livello regionale e approvate dalla Giunta regionale.»

L'art. 30, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2003 stabilisce che: «A norma dell'art. 8-quinquies, comma 1, lettera d), del d.lgs. 502/1992, ove le strutture pubbliche e private abbiano erogato volumi di prestazioni eccezionali il programma preventivo concordato, fissato in misura corrispondente a quelli erogati nel 1998, e il relativo limite di spesa a carico del servizio sanitario regionale, detti volumi sono remunerati con le regressioni tariffarie fissate dalla Giunta regionale».

Il successivo quinto comma prevede poi una disciplina transitoria, secondo la quale: «Fino all'approvazione da parte della Giunta Regionale del documento annuale e triennale di indirizzo economico-funzionale del servizio sanitario regionale, per l'anno di riferimento, nei confronti di tutte le strutture private transitoriamente accreditate sono confermati i tetti di remunerazione fissati, anche in nome e per conto delle altre aziende del servizio sanitario regionale, dall'AUSL nel cui ambito amministrativo insiste la sede legale o principale della struttura privata interessata, con riferimento all'anno precedente».

Infine il sesto comma stabilisce che: «Nei contratti con le strutture private, le AUSL fissano i volumi e le tipologie di prestazioni, in coerenza con quanto previsto al comma 4, e i volumi eccedenti remunerabili, nel rispetto dei limiti massimi annuali di spesa sostenibile fissati dalla Regione».

III. — I documenti di indirizzo economico-funzionale del Servizio sanitario regionale, adottati dalla Giunta Regionale, hanno disciplinato il punto nella seguente maniera. La delibera della Giunta Regionale n. 1800 del 1998 impone ai direttori delle AUSL di determinare il budget delle prestazioni ed i tetti massimi di spesa per ciascuna struttura o persona esercitante attività specialistica convenzionata in misura complessiva non superiore a quella indicata al n. 18 della narrativa, che fissa la spesa per prestazioni specialistiche ambulatoriali «interne ed esterne» entro i limiti tendenziali definiti dalle medie nazionali (2,2 - 2,5%)».

La delibera della Giunta Regionale n. 1003 del 1999, recante il documento di indirizzo economico-funzionale del SSR per il 1999, ha ripartito il Fondo sanitario regionale assegnando le risorse nella misura del 5% alla prevenzione, del 43% alla assistenza distrettuale o territoriale (comprendente l'assistenza farmaceutica e quella specialistica, l'assistenza agli anziani, la medicina di base ed altre forme residuali di assistenza), del 52% alla assistenza ospedaliera (in quanto si è ritenuta non sostenibile una repentina riduzione delle risorse destinate a tale forma di assistenza al 46,5% previsto nell'ambito del piano di riparto del FSN per il 1999 «stanti le evidenti rigidità strutturali derivanti dagli oneri consolidati connessi al livello ospedaliero dell'assistenza» — così a pag. 23 della delibera).

La stessa delibera fissa, a pag. 24, per l'acquisto di prestazioni specialistiche ambulatoriali da privati (in tutte le branche, cioè laboratori di analisi, radiologia, medicina nucleare, fisioterapia, branche a visita, secondo l'elenco di pag. 30) la somma di L. 164 miliardi (corrispondente, secondo la stessa delibera n. 1003 del 1999, all'importo massimo programmato per il 1998 dalla delibera n. 1800 del 1998), somma lievitata a L. 182 miliardi alle pagine 25 e 26.

A pag. 27 della citata delibera, infine, si esplicita che L. 182 miliardi corrispondono alla quota capitaria di L. 44.660; questa somma vien quindi destinata, pro-capite, per l'assistenza specialistica da privati, a fronte della spesa sopportata per le stesse prestazioni nel 1998, pari a L. 38.510 pro capite, globalmente L. 157 miliardi (sopportata, secondo la stessa delibera n. 1003 del 1999, al lordo delle regressioni tariffarie previste dalla delibera della Giunta Regionale n. 74 del 1999, delibera — annullata da questo Tribunale con la sentenza 6 novembre 1999 n. 746 — che prevedeva la remunerazione integrale delle prestazioni erogate nel periodo 1° gennaio 1998/30 settembre 1998, mentre per il periodo 1° ottobre 1998/31 dicembre 1998 era prevista la decurtazione del 25 per cento per le strutture ed i professionisti operanti nelle branche a visita e del 50 per cento per i soggetti operanti nelle altre branche specialistiche).

Tale assegnazione è stata poi portata a L. 202 miliardi, sempre per il 1999, con la delibera della Giunta Regionale 27 dicembre 1999 n. 1832.

La delibera della Giunta Regionale 5 ottobre 2001 n. 1392 (contenente il documento di indirizzo economico-funzionale per il Servizio sanitario regionale per il 2001) ha destinato all'acquisto di prestazioni specialistiche e di diagnostica strumentale da privati L. 212 miliardi, incrementando del 5% l'analogo stanziamento contenuto nella delibera n. 1832 del 1999 e portando la quota capitaria a L. 51.940 (pag. 11 della delibera).

La delibera della Giunta Regionale 16 luglio 2002 n. 1073 (contenente il documento di indirizzo economico-funzionale del Servizio sanitario regionale per il 2002) parte dal presupposto che il Fondo sanitario regionale è stato impiegato (nel 2000, secondo la letterale espressione contenuta a pag. 15) per il 3,1% nella prevenzione, il 43,1% nell'assistenza territoriale, il 53,8% nell'assistenza ospedaliera, a fronte delle percentuali del 5%, 43% e 52% (rispettivamente) previste nella delibera n. 1003 del 1999 (che contiene il documento di indirizzo economico-funzionale per il Servizio sanitario regionale per il 1999 e le assegnazioni alle aziende sanitarie per lo stesso anno) e delle percentuali nazionali del 3,6%, 46,6%, 49,8%.

Prevede la ripartizione del Fondo, nel 2002, secondo le percentuali del 3,4% alla prevenzione, del 43,8% alla assistenza territoriale (comprendente l'assistenza specialistica) e del 52,8% alla assistenza ospedaliera.

Destina tuttavia all'acquisto di prestazioni specialistiche ambulatoriali da privati la stessa somma prevista dalla delibera n. 1392 del 2001 (punto 2.b della parte dispositiva).

La delibera della Giunta Regionale 4 settembre 2003 n. 1326, recante «Documento di indirizzo economico-funzionale del SSR per il 2003 e triennale 2003-2005» prevede che il tetto complessivo di spesa regionale,

per l'acquisto di prestazioni specialistiche dal settore privato, venga incrementato del 4,02%,» pari all'aumento del fondo sanitario regionale tra il 2002 e il 2003, passando di conseguenza da Mld 212,0 a 220,5 Mld di lire, pari ad Euro 113.894,621.

Si stabilisce altresì che le Aziende USL, nell'attribuzione dei tetti di spesa (comprensivi delle prestazioni da erogare in regime di regressione tariffaria) prevedano un aumento complessivo del 4,02% rispetto ai tetti di spesa riferiti al 2001, così come confermati per il 2002 in esecuzione della legge regionale n. 32 del 2001; dall'aumento del 4,02% sono escluse le strutture operanti nelle branche di terapia fisica e riabilitativa.

IV.— Riepilogando, l'art. 25, commi 3 e 4, della legge regionale n. 28 del 2000 stabilisce che, fino a diversa deliberazione della Giunta Regionale, nei confronti dei soggetti privati provvisoriamente accreditati si applicano le disposizioni e i tetti di remunerazione previsti dalla deliberazione della Giunta Regionale 27 dicembre 1999 n. 1832 (cioè L. 202 miliardi); e che, all'interno di questo limite insuperabile, le regressioni tariffarie (previste dalla deliberazione della Giunta Regionale n. 1003 del 1999) si applicano a partire dal volume di prestazioni complessivamente erogate nel 1998.

Premesso che il dato monetario fino al quale la struttura privata è remunerata a tariffa intera ed a partire dal quale si applicano le regressioni tariffarie previste si ottiene applicando alle prestazioni rese nel 1998 le tariffe vigenti nel momento in cui si opera (come è pacifico e come si desume dal riferimento legislativo al «volume di prestazioni complessivamente erogate nel 1998»), nell'interpretare la norma si deve tener conto che per il 1998, se la delibera della Giunta Regionale n. 1800 del 1998 e le successive integrazioni hanno previsto un tetto di spesa globale per le prestazioni di specialistica ambulatoriale e la delibera della Giunta Regionale n. 74 del 1999 ha previsto una limitazione delle remunerazioni per i mesi di ottobre, novembre e dicembre, nessuna limitazione in concreto ha operato (per la tardività degli atti adottati — in esecuzione della delibera della Giunta Regionale n. 1800 del 1998 e delle successive integrazioni — al fine di determinare il tetto di spesa assegnato ad ogni struttura ed ancor più della delibera della Giunta Regionale n. 74 del 1999, che ha previsto la remunerazione integrale delle prestazioni rese fino al 30 settembre e riduzioni della remunerazione per quelle rese successivamente, ma è intervenuta il 16 febbraio 1999 e per questo è stata annullata da questo Tribunale con la sentenza 6 novembre 1999 n. 746); in conclusione la capacità produttiva delle strutture private, nel 1998, si è potuta esplicare senza limiti.

La Giunta Regionale ha poi esercitato, con la delibera 15 ottobre 2001 n. 1392, il potere attribuitole dall'art. 25, comma 3, della legge regionale n. 28 del 2000, portando per il 2001 il tetto globale di spesa a L. 212,1 miliardi, fermo restando che il tetto massimo di remunerazione a tariffa intera era costituito dal valore attuale delle prestazioni rese nel 1998 (art. 25 comma 4 della legge regionale n. 28 del 2000); la maggiore disponibilità del 5% (pari a lire 10,1 miliardi) era quindi destinata a remunerare «con l'applicazione degli abbattimenti tariffari previsti» «le sole tipologie di prestazioni aggiuntive specificamente richieste dalla USL» (pag. 12 della delibera).

Lo stanziamento delle somme per l'acquisto di prestazioni specialistiche da privati con riferimento ad un periodo in cui le strutture private hanno esplicato la propria capacità produttiva avendo come solo limite la domanda, sicché non si può definire residuale (rispetto alle risorse che richiede il finanziamento delle strutture pubbliche in base ai costi sopportati dalle stesse) l'ammontare delle risorse destinate alle strutture private e quindi dipendente dall'indicato sistema di finanziamento delle strutture pubbliche la fissazione dei tetti di spesa per le strutture private, ha portato questo Tribunale a ritenere (nella sentenza 15 maggio 2002 n. 1887) irrilevante la questione di costituzionalità (per il contrasto con l'art. 117, cioè col principio fondamentale della legislazione statale relativo alla equiordinazione delle strutture pubbliche e di quelle private — sancito dall'art. 8-bis, comma 1, e dall'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992 —, nonché col principio fondamentale relativo al finanziamento delle strutture pubbliche e private, che erogano prestazioni sanitarie tariffabili, con un ammontare globale corrispondente al valore delle prestazioni rese — sancito dall'art. 8-sexies, comma 1 del d.lgs. n. 502 del 1992) degli artt. 7 e 8 della legge regionale n. 38 del 1994 e degli artt. 7 e 12 della legge regionale n. 32 del 2001 (nelle parti in cui tali norme non prevedono l'erogazione ai presidi ospedalieri solo delle remunerazioni corrispondenti alle prestazioni rese); ciò in quanto l'assunzione, come termine di riferimento dell'entità del tetto di remunerazione a tariffa intera delle strutture private, del volume di attività svolta in un periodo nel quale tali strutture avevano esplicato senza limiti la propria capacità produttiva escludeva che su tale assegnazione avesse influito (rendendola residuale rispetto a quella delle strutture pubbliche) il sistema di finanziamento di queste ultime in base ai costi e non al valore della produzione. La stessa sentenza ha ritenuto irrilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge regionale 5 dicembre 2001 n. 32 secondo la quale i direttori generali, entro il 31 marzo di ogni anno, devono procedere all'assestamento delle previsioni relative al fabbisogno di prestazioni sanitarie «nel rispetto delle capacità erogative, anche potenziali, delle strutture pubbliche».

Il contrasto fra tale norma ed il principio fondamentale della legislazione statale relativo alla equiordinazione delle strutture, pubbliche e private, che erogano prestazioni sanitarie (sancito negli art. 8-bis e 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992) è stato infatti ritenuto irrilevante in quanto gli atti in quella sede impugnati non erano stati adottati in applicazione della norma regionale indicata.

Parimenti irrilevante devono essere ritenute le indicate questioni nel presente giudizio.

Dagli atti impugnati, infatti, non risulta che l'assegnazione finanziaria relativa all'acquisto di prestazioni specialistiche da privati sia stata disposta in base a disponibilità residue, cioè solo dopo aver soddisfatto le esigenze delle strutture pubbliche.

Pur essendo stato assunto «il pieno impiego dei potenziali erogativi delle strutture pubbliche» a presupposto della delibera della Giunta Regionale n. 1073 del 2002 (punto 2.b della parte dispositiva), l'assenza di qualsiasi analisi, negli atti regionali, in ordine ai citati «potenziali erogativi» non permette di stabilire se tali atti abbiano fatto applicazione dell'art. 11, comma 4, della legge regionale n. 32 del 2001, perseguito l'obiettivo di assicurare il pieno impiego delle strutture pubbliche ed utilizzando le strutture private solo per soddisfare la domanda eccedente.

V — La tendenziale completezza dell'esame impone di valutare la conformità dell'ordinamento regionale al principio sancito dall'art. 8-quater, comma 1 lett. d), del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo il quale le Regioni devono fissare i «criteri per la determinazione della remunerazione delle strutture ove queste abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato, tenuto conto del volume complessivo di attività e del concorso allo stesso da parte di ciascuna struttura».

Il Collegio ritiene che tali criteri non debbano necessariamente consentire a ciascun soggetto di accedere alla struttura che preferisce in qualsiasi giorno in quanto il principio della libera scelta, sancito dal legislatore nazionale, va salvaguardato in un quadro più ampio, che comprende necessariamente le esigenze finanziarie.

Il diritto alla salute, di cui all'art. 32 della Costituzione, è tutelato non incondizionatamente ma compatibilmente con altre esigenze, prima fra tutte quella relativa alla disponibilità dei mezzi finanziari, tutelata dall'art. 81 della Costituzione.

Le limitazioni derivanti al diritto alla salute dalla limitatezza delle risorse finanziarie disponibili sono state più volte sottoposte al vaglio della Corte costituzionale, che ne ha sempre ritenuto la legittimità (vedi Corte costituzionale 16 ottobre 1990 n. 455; 3 giugno 1992 n. 247; 15 luglio 1994 n. 304; 24 luglio 1995 n. 416), con esclusione di quelle che incidono sul «nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (Corte costituzionale, 20 novembre 2000 n. 509).

Sulla base di tali considerazioni si deve ritenere che il legislatore nazionale abbia inteso assicurare una ragionevole elasticità dei tetti di spesa fissati per le singole strutture, in vista della necessità di erogare un volume di prestazioni superiore a quello programmato.

Se, tuttavia, i limiti di bilancio sono ineludibili, non si può negare il potere delle Regioni di impostare le proprie previsioni di bilancio in termini rigidi e quindi di escludere l'acquisto di prestazioni sanitarie oltre il volume programmato; questo in ossequio ai dettati dell'art. 119 della Costituzione, secondo il quale le Regioni hanno «autonomia finanziaria di entrata e di spesa».

Se tale eventualità si verifichi e siano rese da strutture private prestazioni richieste sul ricettario del SSN e cioè richieste dal SSN, prestazioni quindi da remunerare, la situazione rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 2041 codice civile.

Da un lato, quindi, la previsione del legislatore nazionale in ordine alla fissazione dei criteri per la remunerazione delle prestazioni rese oltre il volume programmato deve essere intesa alla luce della necessaria previsione di limiti di spesa certi e non elastici (in ossequio al principio sancito dall'art. 81 della Costituzione), dall'altro è presente nell'ordinamento una norma che permette la remunerazione (entro determinati limiti) delle prestazioni in esame (anche in difetto di somme stanziate in bilancio per la specifica esigenza); tutto ciò consente di escludere qualsiasi dubbio sulla legittimità costituzionale delle norme di legge regionale che non hanno previsto i criteri di remunerazione di prestazioni sanitarie rese oltre le entità programmate, nonché sulla legittimità degli atti amministrativi adottati in esecuzione delle norme indicate.

L'art. 30 comma 4 della legge regionale n. 4 del 2003 ha stabilito di acquistare un volume di prestazioni pari a quello erogato nel 1998 (nel quale le strutture private, si ripete, hanno esplicato la propria capacità produttiva senza limiti), prevedendo altresì l'acquisto di un ulteriore volume con le regressioni tariffarie fissate dalla Giunta Regionale.

Il successivo sesto comma ha confermato che nei contratti con le strutture private deve essere contemplato l'acquisto di un volume di prestazioni corrispondente per tipologia a quanto erogato nel 1998, prevedendo altresì che le prestazioni eccedenti devono essere contenute nei «limiti massimi annuali di spesa fissati dalla Regione» (evidentemente a seguito dell'applicazione delle regressioni tariffarie menzionate nel precedente quarto comma).

Questo modulo, anche se letteralmente prevede la determinazione di acquistare un determinato volume di prestazioni ed i criteri per la remunerazione delle prestazioni rese oltre tale volume, fissando un limite di spesa insuperabile quantifica il volume di prestazioni che si è programmato di acquistare (una parte a tariffa intera, il resto con regressioni) e non prevede quindi criteri per la remunerazione di prestazioni rese oltre il limite programmato.

Si è detto, tuttavia, della conformità di tale disciplina ai principi sanciti dalla legislazione nazionale.

VI — La contestazione della legittimità costituzionale delle norme regionali impone di valutare un altro profilo dell'insieme normativo.

L'art. 30, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2003 prevede che: «A norma dell'art. 8-quinquies, comma 1 lettera d), del d.lgs. 502/1992, ove le strutture pubbliche e private abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato, fissato in misura corrispondente a quelli erogati nel 1998, e il relativo limite di spesa a carico del servizio sanitario regionale, detti volumi sono remunerati con le regressioni tariffarie fissate dalla Giunta regionale».

Il successivo sesto comma prevede che le prestazioni eccedenti sono remunerate (con le regressioni tariffarie fissate dalla Giunta Regionale) «nei limiti massimi annuali di spesa sostenibile fissati dalla Regione».

La norma stabilisce, quindi, che il limite di spesa per l'acquisto di prestazioni sanitarie da remunerare a tariffa intera è pari al valore attuale (determinato cioè in base alle tariffe vigenti al momento di applicazione della legge) del volume di prestazioni erogato nel 1998; oltre tale volume le prestazioni sono remunerate con le regressioni tariffarie fissate dalla Giunta Regionale, nei limiti massimi di spesa fissati dalla stessa Regione.

Tali disposizioni riproducono il contenuto dell'art. 25, commi 3 e 4, della legge regionale n. 28 del 2000, secondo i quali la Giunta Regionale aveva il potere di fissare, in seno al documento di indirizzo economico-funzionale in materia sanitaria, i limiti massimi annuali di spesa, mentre l'entità della remunerazione a tariffa intera era pari al valore «attuale» delle prestazioni rese nel 1998.

Le differenze fra i due corpi normativi attengono:

a) al regime delle regressioni tariffarie, in quanto l'art. 25 comma 4 della legge regionale n. 28 del 2000 prevede che queste operino «nella misura e secondo le progressioni fissate dalla deliberazione della Giunta Regionale 15 luglio 1999 n. 1003», mentre l'art. 30 comma 4 della legge regionale n. 4 del 2003 attribuisce alla Giunta Regionale il compito di fissare la misura delle regressioni stesse;

b) al regime transitorio, che in base all'art. 25 comma 3 della legge regionale n. 28 del 2000 comporta l'applicazione delle disposizioni e dei tetti di remunerazione previsti dalla deliberazione della Giunta Regionale n. 1832 del 1999 (Lire 202 miliardi), mentre in base all'art. 30 comma 5 della legge regionale n. 4 del 2003 comporta l'applicazione dei tetti di remunerazione fissati nell'anno precedente.

Poiché il regime transitorio previsto dall'art. 30 comma 5 citato, con l'applicazione nel 2003 dei tetti di remunerazione fissati per il 2002 dalla delibera della Giunta Regionale n. 1073 del 2002 (in misura pari all'ammontare fissato per il 2001 dalla delibera della Giunta Regionale n. 1392 del 2001, cioè lire 212,1 miliardi), si è esaurito nel corso dello stesso anno 2003, dato che la Giunta Regionale (con la delibera 4 settembre 2003 n. 1326) ha incrementato il tetto globale di spesa nella misura del 4,02% portandolo da lire 212,1 miliardi a lire 220,5 miliardi, si può ritenere lo stesso ininfluente sulla controversia in esame.

In sintesi, il regime attuale si articola nello innalzamento del tetto globale di spesa (portato a Lire 220,5 miliardi) e in una curva meno accentuata delle regressioni tariffarie, dato che la delibera della Giunta Regionale n. 1326 del 2003 ha previsto la remunerazione pari all'85% della tariffa (invece del 70% stabilito nella deliberazione della Giunta Regionale n. 1003 del 1999) per le prestazioni erogate oltre il valore attuale della produzione del 1998 e fino al 110% dello stesso valore, pari al 70% della tariffa (invece del 50% stabilito nella delibera citata) per le prestazioni erogate dal 111% al 120% del valore della produzione del 1998, pari al 60% della tariffa (invece del 40%) per le prestazioni erogate oltre il 120% della produzione del 1998, fino al limite costituito dal tetto insuperabile. Tale miglior trattamento non esclude, però, che nel 2003 l'assegnazione di risorse finanziarie per l'acquisto di prestazioni specialistiche ambulatoriali da privati a tariffa intera sia determinata con riferimento al volume delle prestazioni rese da tale settore nel 1998 senza alcuna valutazione dell'andamento, negli anni, della domanda

di prestazioni specialistiche rivolta al settore privato; così pure l'ammontare globale della spesa per l'acquisto delle prestazioni in parola ha avuto degli incrementi determinati nelle varie delibere della Giunta Regionale senza alcuna analisi del fenomeno specifico, cioè della entità della domanda di prestazioni specialistiche rivolta alle strutture private provvisoriamente accreditate; per tutte si richiama la delibera della Giunta Regionale n. 1326 del 2003, che incrementa (del 4,02%) la spesa per l'acquisto di prestazioni specialistiche dal settore privato in misura «pari all'aumento del fondo sanitario regionale tra il 2002 e il 2003» (pag. 12 della delibera).

In tal modo non si tiene in alcun conto l'andamento della domanda negli anni successivi al 1998, andamento che mostra (in base al fatturato delle varie strutture private, giunto nella grande maggioranza dei casi ai limiti di spesa assegnati prima del mese di dicembre, come risulta dalla certificazione acquisita nel giudizio n. 1244 del 2003; da tale certificazione risulta che il laboratorio ricorrente, nel 2002, ha raggiunto il tetto fissato per la remunerazione al 100% a giugno ed ha raggiunto il tetto insuperabile nel corso del mese di settembre) il divario esistente fra la domanda di prestazioni specialistiche rivolta alle strutture private e l'assegnazione di somme per l'acquisto da parte del Servizio sanitario regionale di tali prestazioni.

È ben vero che la tutela della «libera scelta» (prevista dall'art. 8-bis del d.lgs. n. 502 del 1992) da parte dell'utente incontra un limite nelle disponibilità finanziarie e che l'Amministrazione può fissare tetti di spesa di livello inferiore rispetto al volume di prestazioni che una determinata struttura (o l'insieme delle strutture accreditate) può erogare (art. 8-quater comma 8 del d.lgs. n. 502 del 1992); è altrettanto vero, però, che l'insieme delle prestazioni che il Servizio sanitario regionale deve rendere e deve, quindi, acquistare da strutture pubbliche o private deve essere suddiviso fra le une e le altre in base alle esigenze primarie di assicurare la libertà di scelta dell'utente (art. 8-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992), l'efficace competizione fra le strutture accreditate (art. 8-quater, comma 3 lett. b) del d.lgs. n. 502 del 1992), nonché tendenzialmente l'acquisto a seguito di valutazioni comparative della qualità e dei costi (art. 8-quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992).

Non si intende con ciò affermare (si ripete) che all'utente deve essere assicurata fino all'ultimo giorno dell'anno la possibilità di scegliere la struttura pubblica o privata cui rivolgersi, poiché questo comporterebbe la impossibilità di fissare dei tetti e globali e individuali per ogni struttura, ma che la determinazione del limite di spesa globale deve tener conto dell'andamento della domanda (come anche la fissazione del tetto assegnato ad ogni struttura. Invero i vizi rilevati affliggono la determinazione dei tetti — insuperabile e della remunerazione al 100% della tariffa — per ogni struttura in virtù del legame di consequenzialità esistente fra la determinazione del tetto globale e quella dei tetti individuali, dato che l'erronea quantificazione del tetto globale non può che determinare l'erroneità dei tetti individuali).

VII — Si osserva quanto segue in ordine al rilievo che ha la valutazione comparativa della qualità e dei costi nelle strutture pubbliche ed in quelle private e, in assenza di tale valutazione, l'analisi dell'andamento della domanda di prestazioni specialistiche ambulatoriali alle strutture private, in funzione della razionalità delle scelte, dell'economicità delle stesse, della tutela della libertà di scelta dell'utente, della competizione fra il settore pubblico e quello privato.

Dagli atti acquisiti nel giudizio n. 1060 del 2003 risulta che i dati più analitici sono stati espressi, dalle aziende unità sanitarie locali, nella elaborazione dei budgets generale e delle singole strutture (invero gli artt. 18 e 20 della legge regionale n. 38 del 1994 formulano precise indicazioni in ordine alla formazione dei budgets quali «allegati necessari del bilancio economico preventivo», mentre i documenti di «budget» acquisiti riguardano dati consuntivi); una rappresentazione meno analitica è, invece, nel bilancio di esercizio, dato che questo documento esprime dati relativi alla totalità delle prestazioni rese dai vari distretti e dai vari presidi ospedalieri, senza evidenziare gli apporti di ciascuna specialità per ogni struttura.

Dall'esame degli atti acquisiti risulta che sono stati oggetto di specifica valutazione i dati relativi al numero delle prestazioni rese da ciascuna unità operativa, il valore della somma delle prestazioni rese da ciascuna unità, il costo globale di ogni unità operativa.

Si è quindi nelle condizioni di conoscere (con una semplice operazione aritmetica, non effettuata ma effettuabile) il costo (medio) delle prestazioni rese.

Manca, negli elaborati contabili delle aziende unità sanitarie locali, una analisi (né, in base al contenuto degli atti impugnati, risulta che un'analisi del genere sia stata compiuta in sede regionale) relativa al costo globale delle prestazioni specialistiche ambulatoriali rese dai privati, alla somma di tali prestazioni e quindi al costo medio delle stesse (fermo restando che il dato del costo medio delle prestazioni non è molto indicativo, attesa la grande varietà delle medesime, sicché sarebbero maggiormente indicativi i dati attinenti a grandi raggruppamenti di prestazioni).

È mancato quindi l'apprestamento degli strumenti contabili cui fa riferimento l'art. 5, comma 5 lett. d del d.lgs. n. 502 del 1992, che prescrive «la tenuta di una contabilità analitica per centri di costo e responsabilità che consenta analisi comparative dei costi, dei rendimenti e dei risultati».

Si deve a questo punto osservare che, se il valore delle prestazioni sanitarie rese da una struttura operativa pubblica è superiore al costo della struttura stessa, non è detto che la utilità della valutazione comparativa è per ciò stesso da escludere e deve essere acquisito come il migliore possibile l'assetto che salvaguarda il livello operativo raggiunto da quella struttura pubblica. Il valore della produzione è stato, infatti, determinato con l'applicazione integrale delle tariffe, mentre le strutture private operano, oltre un certo limite, con regressioni tariffarie, sicché il confronto è sempre utile.

Tale valutazione comparativa, finalizzata ad assicurare la competizione fra le strutture accreditate (cioè la migliore utilizzazione delle risorse economiche attraverso il continuo miglioramento degli assetti produttivi) nonché la libertà di scelta dell'utente — nei limiti prima accennati — (le due finalità si integrano in quanto, esemplificando schematicamente, se il Servizio sanitario regionale compra da chi offre i prezzi più bassi, questo prestatore erogherà i propri servizi solo se assicurerà la qualità degli stessi, in quanto l'utente, libero di scegliere, li richiederà solo se li riterrà soddisfacenti), non può evidentemente prescindere dalla rigidità dell'assetto delle strutture sanitarie pubbliche (i cui costi sono in gran parte relativi al personale) e dalla difficoltà di analizzare un fenomeno appena accennato, in quanto la domanda di prestazioni specialistiche ambulatoriali al settore privato non si è potuta esplicare liberamente per effetto dei tetti fissati negli anni passati.

La difficoltà dell'analisi è tuttavia superabile con l'utilizzazione di strumenti di indagine diversi dal mero recepimento dell'esistente, quali possono essere l'individuazione del periodo (nel corso dell'anno) in cui è stato raggiunto, da ciascuna struttura, il tetto di remunerazione a tariffa intera ed il ricorso a proiezioni (relative all'anno) fondate sulla sintesi dei dati relativi all'intera regione, in modo da stabilire (seppure con l'approssimazione delle indagini basate su proiezioni) l'andamento della domanda in questione.

Il rilievo da attribuire alla rigidità strutturale del sistema sanitario pubblico è poi una questione di politica sociale ed economica, da risolvere con l'individuazione di correttivi (come il ripianamento del passivo per un periodo predeterminato, in modo che il correttivo sia temporaneo e cioè finalizzato al superamento della fase patologica) al principio della necessaria corrispondenza del finanziamento delle strutture al valore della produzione.

Il sistema delineato dal legislatore nazionale, si ripete, è finalizzato alla migliore utilizzazione delle risorse economiche e il cardine di tale sistema è costituito dalla corrispondenza del valore della produzione tariffabile (quale è quella ospedaliera e quella specialistica ambulatoriale) all'entità dei finanziamenti erogati alle strutture produttive, finanziamenti che per le strutture pubbliche (come per quelle private) devono assumere la natura di remunerazioni.

Corollario di tale assunto è l'acquisto delle prestazioni in base ad una valutazione comparativa dei costi e della qualità.

Un sistema che alla valutazione comparativa non procede, perché evidentemente non ritiene di poter utilizzare i dati rivenienti dalla comparazione per la rigidità strutturale dell'organizzazione sanitaria pubblica (rigidità strutturale su cui, peraltro, interviene perseguita l'obiettivo della razionalizzazione della rete ospedaliera con le delibere della Giunta Regionale 26 luglio 2002 n. 1086, 2 agosto 2002 n. 1987, 30 settembre 2002 n. 1429), non può esimersi tuttavia dal formare le proprie scelte per il settore privato nell'osservanza dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale nella materia.

VIII — Nella parte relativa alla determinazione del tetto cosiddetto «montante», fino al quale la remunerazione è erogata in misura pari al 100% delle tariffe previste, le determinazioni amministrative sono vincolate dall'art. 30 comma 4 della legge regionale n. 4 del 2003, che fissa questo tetto della spesa globale in misura corrispondente al valore attuale delle prestazioni erogate nel 1998.

La illegittimità delle determinazioni amministrative può essere ritenuta solo dopo che la Corte costituzionale abbia ritenuto la illegittimità della norma indicata, sicché il presente giudizio deve essere sospeso con la rimessione degli atti al giudice delle leggi.

Ragioni di opportunità impongono, inoltre, di sospendere il giudizio anche nella parte relativa alla determinazione del limite di spesa globale e del tetto insuperabile per la struttura ricorrente, determinazioni operate, rispettivamente, dalla delibera della Giunta Regionale n. 1326 del 2003 e dalla AUSL Le 1, da ultimo, con la deliberazione 22 ottobre 2003 n. 3677, determinazioni non vincolate da una norma di legge regionale.

In conclusione il Collegio sospetta che l'art. 30 comma 4 della legge regionale n. 4 del 2003 violi il principio di razionalità delle scelte sancito dagli artt. 3 (in funzione dell'egualanza) e 97 (in funzione della bontà dell'azione amministrativa) della Costituzione, nonché l'art. 117 della Costituzione in quanto contraddice vari principi fondamentali sanciti dalla legislazione statale nella materia; infatti, l'insieme delle prestazioni specialistiche ambulatoriali che il Servizio sanitario regionale deve rendere e deve, quindi, acquistare da strutture pubbliche o private deve essere suddiviso fra le une e le altre in base alle esigenze primarie di assicurare la libertà di scelta dell'utente (art. 8-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992), l'efficace competizione fra le strutture accreditate (art. 8-quater, comma 3 lett. b) del d.lgs. n. 502 del 1992) e quindi l'equiordinazione delle stesse (sancita dall'art. 8-bis, comma 1, e dall'art. 8-sexies, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992), nonché l'economicità della scelta, dovendo l'acquisto conseguire anche a valutazioni comparative della qualità e dei costi (art. 8-quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992).

Il dubbio di costituzionalità che questo Collegio nutre in riferimento all'art. 117 della Costituzione (con specifico riguardo alle norme che sanciscono l'equiordinazione delle strutture pubbliche e di quelle private) non è escluso dalla circostanza che l'art. 30, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2003 prevede che i patti relativi a programmi comprendenti volumi di prestazioni pari a quelli erogati nel 1998 riguardino sia le strutture pubbliche che quelle private; ciò perché tali accordi, in base alla legislazione regionale, non intercorrono con i presidi ospedalieri amministrati dalle AUSL, cioè la stragrande maggioranza delle strutture ospedaliere pubbliche (le strutture ospedaliere pubbliche non amministrate dalle AUSL sono le aziende ospedaliere «Policlinico» di Bari, «Ospedali Riuniti» di Foggia e gli IRCCS «Oncologico» e «De Bellis»).

Infine, è indubbia la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 comma 4 della legge regionale n. 4 del 2003, nella parte in cui prevede che le AUSL stipulano con le strutture private patti relativi a programmi comprendenti prestazioni sanitarie per volumi pari a quelli erogati nel 1998, da remunerare a tariffa intera.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale di questa norma, infatti, comporterebbe (si ripete) la illegittimità per i vizi dedotti nel terzo, quarto e quinto motivo e quindi l'annullamento degli atti impugnati (relativi ai tetti di spesa fissati per il 2003), che di quella norma fanno applicazione nella parte in cui vengono fissati i limiti della remunerazione da erogare in misura pari al 100% delle tariffe.

In conclusione, il giudizio deve essere sospeso, dovendo essere rimessa alla Corte costituzionale, con ordinanza, la questione della conformità dell'art. 30 comma 4 della legge regionale n. 4 del 2003 agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione.

Per ragioni di opportunità il giudizio va anche sospeso nella parte relativa alla contestazione del tetto insuperabile, fissato con la deliberazione della AUSL Le 1 22 ottobre 2003 n. 3677, in esecuzione di quanto disposto dalla Giunta Regionale con la deliberazione 4 settembre 2003 n. 1326 (nell'esercizio del potere attribuito dall'art. 30, commi 5 e 6, della legge regionale n. 4 del 2003).

P. Q. M.

Solleva la questione della legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 4, della legge regionale della Puglia n. 4 del 2003 per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della segreteria, gli atti del giudizio siano trasmessi alla Corte costituzionale e che il presente atto sia notificato alle parti ed al Presidente della giunta regionale della Puglia e sia comunicato al Presidente del consiglio regionale della Puglia.

Così deciso in Lecce, nella camera di consiglio del 14 gennaio 2004.

Il Presidente: CAVALLARI

L'estensore: COSTANTINI

04C0429

N. 263

*Ordinanza dell'8 gennaio 2004 emessa dalla Corte dei conti, sez. giur. per la Regione Puglia,
sul ricorso proposto da Masi Caterina ed altri contro Provveditorato agli studi di Bari ed altri*

Previdenza e assistenza sociale - Dipendenti del Ministero della pubblica istruzione collocati a riposo tra il 1º giugno 1977 ed il 1º aprile 1979 - Riliquidazione del trattamento di quiescenza in ragione del 50 per cento a decorrere dal 1º gennaio 1986 ed interamente dal 1º gennaio 1987, anziché interamente dal 1º febbraio 1981 - Irragionevolezza.

- Legge 17 aprile 1985, n. 141, art. 7, comma 2.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso collettivo iscritto al nn. 11590 - 11629 - 11650 - 11653 - 11659 - 11695 - 11833 - 11839 - 11851 - 11854 - 11914 - 11917 - 11920 - 11923 - 11926 - 11929 - 11932 - 11995 - 12016 - 12019 - 12022 - 12028 - 12031 proposti dai sigg.: Masi Caterina, Pizzigallo Grazia, Micci Armando, Lotta Gallo Elena, Negro Vittoria, Pastore Antonia, Ciavarella Domenico, Gentile Giuseppe Antonio, Fantuzzi Tiziana, Del Buono Onorina, Metta Maria, Gagliardi Isidoro, Nista Antonio, Buonfiglio Vincenza, Metta Luigi, Grisorio Martire, De Michele Luigi, Lucianetti Michele, Lopez Ignazio, Lucianetti Maria, La Pietra Adriano, Simone Giuseppe, Rubino Elena - rappresentati e difesi dagli avv.ti Ernani D'Agostino e Giorgio, giusta procura in calce ai ricorsi;

Contro: Provveditorato agli studi di Bari, Taranto e Foggia; Direzione provinciale del Tesoro di Bari, Taranto e Foggia;

Visti i ricorsi in epigrafe;

Esaminati gli atti;

Considerato in

F A T T O

Con ricorso depositato in data 17 aprile 1989 i ricorrenti, tutti ex dipendenti del Ministero della pubblica istruzione, collocati a riposo tra il 1º giugno 1977 ed il 31 maggio 1979, chiedono l'accertamento del diritto alla riliquidazione del trattamento di quiescenza sulla base delle intere anzianità di servizio maturate, a decorrere dal 1º febbraio 1981, così come stabilito dal d.P.R. n. 255 del 28 maggio 1981, convertito nella legge n. 391 del 24 luglio 1981.

Si dolgono i ricorrenti del fatto che il legislatore abbia voluto circoscrivere il beneficio del riconoscimento integrale dell'anzianità di servizio al personale cessato dal servizio tra il 1º aprile 1979 ed il 31 gennaio 1981 e impugnano di sospetta incostituzionalità la norma di cui all'art. 7, comma 2 della legge 17 aprile 1985, n. 141, per quanto concerne le decorrenze economiche, in relazione agli articoli 3, 36, 38 e 95 della Costituzione.

All'odierna udienza in data 11 novembre 2002, nella assenza delle parti, il giudice si è riservato di decidere sulla questione di legittimità costituzionale

Ritenuto in

D I R I T T O

I ricorrenti sono stati destinatari dei benefici contrattuali, di cui alla legge n. 312/1980.

La suddetta legge aveva previsto un particolare inquadramento rapportato al criterio del c.d. maturato economico, ai sensi dell'art. 51, per effetto del quale ciascun dipendente in servizio alla data del 1° giugno 1977, ha ottenuto una collocazione in una posizione stipendiale non corrispondente nelle nuove tabelle alla anzianità di servizio effettivamente maturata, ma all'ammontare della retribuzione già in godimento, con l'aggiunta di alcuni emolumenti previsti dall'art. 51.

Rendendosi conto delle possibili disparità di trattamento, il legislatore si è preoccupato nel successivo art. 152 di limitare nel tempo l'applicazione del suddetto criterio, prevedendo espressamente il recupero della maggiore anzianità di servizio nei livelli retributivi precedentemente maturati, a cominciare dal triennio 1979-1981 (primo comma) e una posizione di priorità per il personale che avesse già maturato il diritto al trattamento di quiescenza (secondo comma).

Tale impegno si è concretizzato con il d.P.R. 2 giugno 1981 e con il decreto-legge 28 maggio 1981, n. 255 — come modificato dalla legge 24 luglio 1981, n. 391 («Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 28 maggio 1981, n. 255, recante copertura finanziaria dei decreti del Presidente della Repubblica concernenti la corresponsione di miglioramenti economici al personale della scuola di ogni ordine e grado, compresa l'università») — ma limitatamente al personale cessato dal servizio nel corso di vigenza contrattuale del triennio 1979-1981, con decorrenza dal 1° febbraio 1981 (*cfr.* art. 8, commi 1 e 2).

Dalle risultanze del dibattito parlamentare sulla conversione in legge del decreto-legge n. 255 del 1981 emerge come l'art. 8, originariamente relativo al solo personale collocato a riposo con decorrenza successiva al 1° febbraio 1981, sia stato integrato dalla Commissione estendendone i benefici ai dipendenti cessati dal servizio nel corso del triennio 1979-1981.

Si tratta, probabilmente, dell'emendamento più rilevante tra quelli introdotti, che è stato approvato sulla base delle seguenti considerazioni: «Si è riconosciuto che si tratta di un problema che riguarda tutti i dipendenti dello Stato e quindi nell'ambito di questa categoria non è possibile operare discriminazioni» (Atti Camera, VIII legislatura, seduta del 30 giugno 1981, n. 30604).

Rimaneva, comunque, la disparità di trattamento nei confronti del personale cessato dal servizio nel corso di vigenza del triennio contrattuale 1977-1979.

Di qui la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.A.R. Lazio, sezione terza, con ordinanza n. 506/1983.

Nelle more del giudizio di costituzionalità era emanata la legge 7 aprile 1985, n. 141 che, all'art. 7, prevede la riliquidazione del trattamento di quiescenza, comprensivo della valutazione dell'intera anzianità di servizio, anche per il personale collocato a riposo nei periodi compresi tra il 1° giugno 1977 ed il 31 marzo 1979, fissando l'attribuzione dei benefici derivanti da tale riconoscimento nella misura del 50% a decorrere dal 1° gennaio 1986 ed interamente a decorrere dal 1° gennaio 1987.

L'intervento legislativo posto in essere con la norma dell'art. 7 di cui alla legge n. 141/1985 non ha però limitato del tutto la sperequazione di trattamento operata nei confronti del personale cessato dal servizio — come i ricorrenti — tra il 1° giugno 1977 ed il 31 marzo 1979, con riferimento alla misura ed alla decorrenza economica ivi prevista: 50% dal 1° gennaio 1986, anziché l'intero dal 1° febbraio 1981.

Occorre richiamare la motivazione della sentenza della Corte costituzionale n. 504 del 5 maggio 1988, emessa sulla su mentovata questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.A.R. Lazio, perché sebbene riferita all'art. 8 del decreto-legge n. 255/1981 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 391/1981), risulta utile ai fini dell'esame della presente questione di legittimità costituzionale.

La Corte costituzionale, quanto alle differenziazioni rilevabili sul piano temporale, ribadisce il suo insegnamento costante secondo il quale «lo stesso fluire del tempo costituisce di per sé un elemento diversificatore» (*cfr., ex multis*, sentt. n. 65 del 1979, n. 138 del 1979, n. 122 del 1980 e n. 618 del 1987) e tuttavia, nel caso di specie, alla Corte appare irragionevole la decisione del legislatore di estendere retroattivamente il beneficio del riconoscimento integrale dell'anzianità di servizio limitatamente al solo personale cessato dal servizio dal 1º aprile 1979, negando tale estensione a coloro i quali, nonostante il loro collocamento a riposo risalisse ad un'epoca anteriore al 1º aprile 1979, avevano tuttavia ottenuto l'inquadramento nelle qualifiche retributive funzionali, perché al 1º giugno 1977 erano ancora in servizio.

Pertanto, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto-legge n. 255/1981, come modificato dalla legge n. 391/1981, «nella parte in cui non prevede l'estensione ai dipendenti della scuola collocati in quiescenza nel periodo tra il 1º giugno 1977 ed il 1º aprile 1979, dei benefici concessi ai dipendenti cessati dal servizio dopo quest'ultima data».

Alla luce della suddetta sentenza della Corte costituzionale, e per le stesse considerazioni, ritiene questo giudice *a quo* che appare irragionevole la scelta legislativa trasfusa nell'art. 7 della legge n. 141/1985 di differenziare misura e decorrenza economica della attribuzione dei benefici ivi prevista, essendo gravemente discriminatoria nei confronti del personale della scuola cessato dal servizio nel periodo compreso tra il 1º giugno 1977 ed il 1º aprile 1979.

Ad avviso di questo giudice, infatti, risulta violato l'art. 3, comma 1 Cost., in quanto appare irragionevole differenziare ai fini pensionistici la posizione dei dipendenti della scuola cessati dal servizio nel periodo compreso tra il 1º giugno 1977 ed il 31 maggio 1979 e il personale collocato a riposo nel periodo compreso tra il 1º aprile 1979 ed il 31 gennaio 1981.

La questione di legittimità costituzionale, dunque, si appalesa come non manifestamente infondata ed è altresì rilevante nel presente giudizio, per il carattere pregiudiziale della medesima, ostando all'accoglimento del ricorso la vigenza della norma di cui all'art. 7, comma 2, della legge 17 aprile 1985, n. 141.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2 della legge n. 141 del 17 aprile 1985 — per violazione dell'art. 3, comma 1 Cost. — nella parte in cui stabilisce che i benefici previsti dal presente articolo sono attribuiti ai dipendenti della scuola collocati a riposo nei periodi tra il 1º giugno 1977 ed il 1º aprile 1979 in ragione del 50 per cento a decorrere dal 1º gennaio 1986 ed interamente dal 1º gennaio 1987, anziché interamente dal 1º febbraio 1981.

Sospende il giudizio ed ordina alla segreteria la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così provveduto in Bari, nella camera di consiglio dell'11 novembre 2002.

Il giudice: RAELI

04C0430

N. 264

*Ordinanza del 31 dicembre 2003 emessa dal giudice di pace di Genova
nel procedimento civile vertente tra Morello aurelio e comune di Genova*

Circolazione stradale - Norme di comportamento - Obbligo di indossare la cintura di sicurezza - Regime sanzionatorio - Mancata differenziazione rispetto al sistema sanzionatorio previsto per infrazioni diverse (nelle quali il comportamento del conducente pone a rischio gli altri diritti fondamentali, e non solo l'interesse pecuniario della collettività).

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), artt. 172 e 126-bis, quest'ultimo aggiunto dal d.lgs. 15 gennaio 2000 [recte: 2002], n. 9, e modificato dal d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1° agosto 2003, n. 214).
- Costituzione, art. 3.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza a scioglimento della riserva formulata nell'udienza del 16 dicembre 2003, nella causa civile avente R.G.N. 6576/2003, promossa da Morello Aurelio a sensi dell'art. 22 legge n. 689/1981, residente in Genova ed ivi elettrivamente domiciliato presso e nello studio dell'avv. Marco Semino in via Palestro n. 6/1 che lo rappresenta e difende come da mandato in atti, attore opponente;

Contro comune di Genova, in persona del sindaco *pro tempore*, elettrivamente domiciliato in Genova, via Garibaldi n. 9, convenuto resistente.

F A T T O

In data 2 agosto 2003 alle ore 10,30 l'agente della Polizia municipale di Genova matr. 0220 in Genova, viale delle Brigate Partigiane, direzione monte, accertava che il conducente del veicolo Piaggio mod. Porter, targato AV 507 BJ circolava senza far uso della cintura di sicurezza obbligatoria, in violazione dell'art. 172 decreto legislativo n. 285/1992, incorrendo nella sanzione di cui all'art. 126-bis di cui al d.lgs. n. 9/2002, modificato con decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con legge 1° agosto 2003, n. 214.

Con ricorso del 18 settembre 2003, depositato in pari data, il ricorrente sig. Aurelio Morello proponeva opposizione al verbale n. 256146-24 sostenendo la rilevanza e non manifesta infondatezza dell'eccezione di legittimità costituzionale della normativa sopra riportata.

D I R I T T O

1. — Rilevanza della questione.

La sanzione irrogata in applicazione del combinato disposto degli articoli 172, d.lgs n. 285/1992 e 126-bis, d.lgs. 9/2002, nel testo modificato dal decreto-legge n. 151/2003, convertito con legge 1° agosto 2003, n. 214, è contestata dal ricorrente appunto per le sollevate questioni di legittimità costituzionale. È conseguentemente evidente la rilevanza delle stesse ai fini dell'esito del ricorso proposto.

2. — Non manifesta infondatezza della questione.

Il ricorrente assume che l'obbligo di indossare le cinture di sicurezza durante la guida dei veicoli, insieme con il nuovo connesso sistema sanzionatorio ed in particolare con la prevista sospensione della patente di guida in caso di recidiva, appare costituzionalmente illegittimo sotto più profili. In ordine alle eccezioni sollevate si ritiene necessario formulare le seguenti osservazioni.

1) Violazione dell'art. 32 Cost., in relazione alla sanzione prevista dal citato art. 126-bis, d.lgs. n. 285/1992, così come introdotto dal d.lgs. n. 9/2002 e dal decreto-legge n. 151/2003, convertito con legge n. 214/2003.

Il motivo di legittimità *de quo* non è, ad avviso di questo giudice, fondato, in quanto la circostanza che il mancato uso delle cinture costituisce un rischio solamente per il soggetto inciso dalla sanzione non può costituire ragione di contrasto con il disposto dell'art. 32 Cost., che tutela ad ogni evidenza l'interesse della collettività a prevenire il ricorso alle prestazioni del Servizio sanitario nazionale che comporterebbe un incremento della spesa sociale.

Del tutto ininfluente appare inoltre la considerazione che la sanzione della sospensione della patente, conseguente all'eventuale recidiva, sarebbe incongrua rispetto al fatto che le ragioni di minore aggravio economico sociale implicherebbero una sanzione esclusivamente di natura numeraria; l'irrogazione della sanzione della sospensione infatti è da considerarsi un efficace deterrente al fine di evitare possibili costi sociali derivanti dagli eventuali danni fisici riportati in caso di sinistro.

2) Violazione dell'art. 32 Cost. in relazione all'obbligo di uso delle cinture di sicurezza che, pur essendo idonea a salvare molte vite umane negli incidenti stradali, in alcuni limitatissimi casi costituirebbe invece un fattore di aggravio del rischio stradale (quali ad esempio quelli di automobilisti che si sono salvati proprio per non avere allacciato le cinture di sicurezza o che sono deceduti per non aver potuto sganciare in tempo le medesime).

Anche questa eccezione deve ritenersi del tutto infondata in quanto la volontà del legislatore è stata appunto rivolta a privilegiare la tutela, rispetto al rischio di specie, dei casi, statisticamente più rilevanti, di lesioni dipendenti dal mancato uso delle cinture.

3) Violazione dell'art. 2 Cost., sempre da parte della normativa in esame, in quanto la sanzione comprimerebbe il principio costituzionale dell'inviolabilità dei diritti dell'uomo, nel senso che sarebbe allo stesso impedito, nel caso di specie, di decidere liberamente della propria vita.

L'eccezione è del tutto inconsistente ed inconferente, in quanto a nessun consociato può essere consentito di gestire libertariamente i propri rischi o di sostituirsi al potere legislativo nella valutazione dei mezzi di miglior tutela della propria vita; sono da ritenersi in proposito del tutto destituite di fondamento le affermazioni del ricorrente in ordine alla pretesa paralisi della gran parte delle attività umane derivante dalle prescrizioni normative vincolistiche, chiaramente tipiche di ogni ordinamento giuridico.

4) Violazione dell'art. 3 Cost., in relazione al regime di esenzione previsto per alcune categorie di cittadini dal citato art. 172 c.d.s. (si vedano in proposito il caso dei conducenti di taxi ed auto pubbliche, ovvero quelli dei portatori di patologie varie), che avrebbe carattere discriminatorio.

Anche questo motivo di pretesa illegittimità costituzionale è inconsistente, in quanto le eccezioni alla regola sono, ad avviso di questo giudice, da ritenersi pienamente giustificate a motivo o dell'attività espletata (autisti di taxi ed auto pubbliche), o della presenza di determinate patologie e, conseguentemente, non in contrasto con il principio di parità di trattamento sancito dal citato art. 3.

5) Violazione dell'art. 3 Cost., con riferimento alle diverse condizioni di rischio in cui l'art. 172, d.lgs. n. 285/1992 stabilisce l'obbligo di indossare le cinture di sicurezza, come, secondo il ricorrente si verificherebbe da un lato in condizione di traffico urbano o nei centri abitati, dall'altro nelle strade extra urbane e nelle autostrade.

L'eccezione è ancora una volta non sostenibile e manifestamente infondata, in quanto la graduazione delle sanzioni a seconda delle diverse condizioni di svolgimento del traffico comporterebbe un ambito, da ritenersi eccessivo, di discrezionalità da parte degli agenti addetti al controllo della circolazione, oltreché una situazione di incertezza ed un conseguente livello troppo elevato di conflittualità amministrativa e giudiziaria da parte dei soggetti sottoposti a sanzione;

6) Violazione dell'art. 3 Cost., in relazione alla mancata previsione di sanzioni simili a quella impugnata in situazioni di rischio assimilabili, quali quelle dei passeggeri di autobus.

Anche in questo caso la questione è destituita di fondamento, in quanto non sussiste la sostenuta assimilabilità delle dette situazioni rispetto a quelle dei conduttori di autoveicoli privati.

7) Violazione degli articoli 4 e 16 Cost., con riferimento alla sanzione della sospensione della patente di guida prevista dall'art. 126-bis del d.lgs. n. 285/1992, nei casi di utilizzo dell'auto come strumento di lavoro e/o di mancanza di collegamento pubblico in zone raggiungibili conseguentemente solo con mezzi privati.

L'eccezione deve essere respinta in quanto le situazioni di preteso contrasto con i detti articoli della Costituzione attengono entrambe a fattispecie di limitata incidenza e rilevanza rispetto alla tutela costituzionale sia del diritto al lavoro, sia della libertà di circolazione riconosciuta ad ogni individuo.

8) Violazione dell'art. 77 Cost., con riferimento alla pretesa mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza che sono presupposti dall'emissione di decreti legge.

L'eccezione *de qua* è da censurare perché del tutto infondata, in quanto la valutazione in ordine all'ammissibilità del ricorso alla decretazione d'urgenza riguarda la sfera di responsabilità del potere esecutivo.

Ad avviso di questo giudice è peraltro da ritenere non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale inerente la ritenuta violazione dell'art. 3 Cost., con riferimento alle simili sazioni che possono essere comminate per fattispecie essenzialmente diverse dall'art. 126-bis del d.lgs. n. 285/1992, nel senso che esse, nel caso di sospensione della patente, potrebbero riguardare sia la tutela della salute e dell'integrità fisica di persone terze, sia la tutela di quelle dello stesso destinatario della sanzione, così da concretare un trattamento sanzionatorio sostanzialmente simile in ordine a situazioni diversissime quali da un lato quella della salvaguardia di un diritto fondamentale della persona, dall'altro quella della tutela di un interesse pecuniario della collettività, come va considerato il costo sociale delle eventuali lesioni, che possono conseguire in danno del conducente ad un sinistro ascrivibile al mancato uso delle cinture.

Constatata conseguentemente la sostenibilità dell'eccezione in proposito sollevata dal ricorrente in ordine alla possibile identità di trattamento sanzionatorio tra l'ipotesi di chi mette oggettivamente a repentaglio con la propria condotta di guida la vita altrui e quella di chi, con il mancato uso delle cinture di sicurezza, espone solo a possibile rischio pecuniario il bilancio dello Stato;

P.Q.M.

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale inerente l'art. 3 Cost., nella parte in cui l'art. 172 c.d.s. e 126-bis c.d.s. introdotto dal d.lgs. n. 9/2000 con le modifiche di cui al d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con legge 1° agosto 2003, n. 214, non prevedono un sistema sanzionatorio differenziato per fattispecie essenzialmente diverse:

Rimette gli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale ed ordina, nell'attesa di conoscere le determinazioni della medesima, la sospensione della causa.

Manda alla cancelleria di provvedere alla immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

Manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza ai Presidenti delle due camere del Parlamento.

Genova, addì 31 dicembre 2003

Il giudice di pace: PIERANTOZZI

04C0431

N. 265

*Ordinanza del 18 novembre 2003 emessa dal Tribunale di Prato
sul ricorso proposto da Jin Dong Bin contro prefetto di Prato*

Straniero e apolide - Straniero in posizione irregolare - Espulsione amministrativa - Denuncia per uno dei reati indicati dagli artt. 380 e 381 c.p.p. - Preclusione dell'applicabilità della normativa sulla regolarizzazione dei rapporti di lavoro - Subordinazione della preclusione ad una pronuncia di condanna definitiva - Mancata previsione - Violazione dei principi di uguaglianza e di presunzione di innocenza.

- D.L. 9 settembre 2002, n. 195, art. 1, comma 8, lett. c), conv. in legge 9 ottobre 2002, n. 222.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

In subordine:

Straniero e apolide - Straniero in posizione irregolare - Espulsione amministrativa - Denuncia per uno dei reati indicati negli artt. 380 e 381 c.p.p. - Preclusione dell'applicabilità della normativa sulla regolarizzazione dei rapporti di lavoro - Imposizione alla pubblica amministrazione di verificare per quali ipotesi di reato sia avvenuta l'iscrizione nel registro notizie di reato - Possibilità per la pubblica amministrazione, quanto meno in ipotesi di persone perseguitate per reati per i quali l'arresto è facoltativo, di valutare l'opportunità del diniego alla regolarizzazione e quindi alla prosecuzione del soggiorno e del rapporto di lavoro, in relazione alla gravità del fatto denunciato e alla pericolosità sociale del soggetto - Violazione dei principi di uguaglianza e di garanzia di innocenza.

- D.L. 9 settembre 2002, n. 195, art. 1, comma 8, lett. c), conv. in legge 9 ottobre 2002, n. 222.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

In data 7 giugno è stato notificato a Jin Dong Bin, cittadino cinese, attuale ricorrente, decreto della Prefettura di Prato con il quale si nega la regolarizzazione del rapporto di lavoro denunciato ai fini della legge n. 222/2002 da Chen Yongfen. Il diniego è motivato dalla circostanza che egli «risulta denunciato per un reato previsto dall'art. 381 c.p.p.», ovvero per il reato di cui all'art. 588 c.p. (v. nota della Questura di Prato del 21 maggio 2003). Nell'odierna comparsa la Prefettura chiarisce che la denuncia concerne l'art. 588, comma 2 c.p.

Avverso il successivo decreto di espulsione emesso lo stesso 7 giugno ed eseguito lo stesso giorno con accompagnamento alla frontiera, ha proposto ricorso Jin Dong Bin ai sensi dell'art. 13 comma 8, decreto legislativo 25 luglio 1998 e successive modifiche, sottolineando come il p.m. non abbia richiesto rinvio a giudizio al giudice per le indagini preliminari e che solo da quel momento Jin potrà essere considerato pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza. La prefettura dal canto suo ha ribadito la perfetta legittimità del provvedimento in ossequio all'art. 1, comma 8, lettera c) della legge 222/2002.

In fatto si rileva come dal decreto prefettizio di diniego alla legalizzazione nulla si evinca in merito alle circostanze della denuncia: il prefetto si è limitato ad affermare che Jin è stato denunciato per il reato di cui all'art. 588 c.p. sulla scorta di quanto comunicatogli dalla questura che a sua volta comunica semplicemente la norma che si assume violata.

In diritto si rileva come l'automatismo dell'esclusione dalla legalizzazione del rapporto di lavoro prevista dal legislatore all'art. 1, comma 8, legge 222/2002 (analogamente a quanto previsto all'art. 2, comma 9-sexies della stessa legge) induce a dubitare della legittimità costituzionale di essa norma sia sotto il profilo della lesione del principio di non colpevolezza stabilito dall'art. 27 della Costituzione, sia sotto il profilo della irragionevolezza e della ingiustificata parificazione di casi eterogenei con conseguente lesione dell'art. 3 della Costituzione.

Preliminariamente si osserva che la preclusione alla legalizzazione derivante dalla mera denuncia, deve considerarsi sussistente anche qualora, come nel caso in esame, la denuncia sia intervenuta in periodo successivo alla presentazione della dichiarazione di legalizzazione (precisamente il 2 febbraio 2003, come detto nella memoria della Prefettura). Appare infatti evidente dal tenore della norma che essa è indirizzata alla pubblica amministrazione che deve valutare le istanze di legalizzazione dettando un presupposto da verificare al momento dell'esame della pratica: la norma persegue fini di sicurezza ed ordine pubblico, volendosi impedire la stabilizzazione sul territorio nazionale a chi, entrato clandestinamente, abbia con il suo comportamento turbato l'ordine pubblico o comunque la pubblica sicurezza.

In merito al meccanismo di preclusione alla legalizzazione previsto dalla norma in esame si sottolinea:

a) che la denuncia non si pone come presupposto per l'adozione di una misura cautelare. Essa determina invece sia per il lavoratore che per il datore di lavoro, una situazione negativa che non ha carattere provvisorio, ma definitivo quanto meno sotto il profilo della impossibilità di continuare quel rapporto di lavoro. Per il cittadino straniero, inoltre, viene meno il diritto a proseguire il soggiorno in Italia, diritto che egli aveva temporaneamente acquisito a seguito della dichiarazione di emersione da parte del datore di lavoro. L'eventuale successiva assoluzione o addirittura archiviazione del procedimento non ricostituisce il rapporto di lavoro (nessun obbligo di riassunzione configurandosi a carico del datore di lavoro) ed il rientro in Italia potrà eventualmente intervenire solo a seguito di una nuova richiesta di ingresso e di permesso di soggiorno. Si ancora pertanto la perdita del diritto alla prosecuzione del rapporto di lavoro ed al soggiorno in Italia ad un provvedimento di polizia indipendentemente da qualsiasi verifica giudiziaria definitiva circa la sussistenza dei fatti e la colpevolezza dell'interessato. Ciò appare contrastare con la presunzione di innocenza fino a condanna definitiva. In proposito vale la pena ancora di sottolineare che, secondo quanto previsto dall'art. 15 del decreto legislativo n. 286/1998, possono essere espulsi, in caso di condanna, sia pure dal giudice, stranieri condannati per taluno dei delitti previsti dagli articoli 380 e 381 c.p.p. solo se risultino socialmente pericolosi. Nella norma in esame, viceversa, non vi è spazio discrezionale per la p.a. che, nello esaminare le istanze di legalizzazione deve limitarsi a «registrare» l'intervenuta denuncia per uno dei delitti di cui agli artt. 380 o 381 c.p.p. e negare, in detti casi, la richiesta di emersione, con conseguente automatica cessazione del rapporto di lavoro ed espulsione del lavoratore senza alcuna possibilità di valutare la pericolosità del soggetto.

b) l'essere ancorata la preclusione non già ad un provvedimento giudiziario, sia pure non definitivo, ma alla mera denuncia rende particolarmente esteso ed eterogeneo il campo di applicazione della norma, potendo la preclusione intervenire non solo nei confronti di chi sarà assolto da detti reati, ma anche in confronto di soggetti che potranno eventualmente essere perseguiti per reati per i quali non sia previsto arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza. Per quanto è dato sapere dagli atti, il reato denunciato potrebbe essere stato diversamente iscritto nel registro notizie di reato essendo le determinazioni della prefettura agganciate alla mera denuncia;

c) la stessa delimitazione operata dal legislatore ai delitti per i quali, in caso di flagranza, è consentito l'arresto obbligatorio o facoltativo contempla ipotesi che sono parificate dal legislatore nella norma in esame, ma che il codice di procedura penale diversifica ancorando l'arresto facoltativo ad un esame specifico della gravità del fatto e della pericolosità del soggetto. Anche sotto questo profilo si ravvisa lesione dell'art. 3 della Costituzione per essere parificati coloro che sono denunciati per reati per i quali è consentito l'arresto facoltativo in flagranza e coloro il cui arresto non sarebbe invece consentito alla luce della disposizione prevista dal comma 4 dell'art. 381 c.p.p.

Sotto i profili indicati ai punti *b)* e *c)* appare comunque leso il principio di proporzione ed adeguatezza i quali sono alla base della razionalità che domina il principio di egualianza (v. sul punto le sentenze 971/1988, 40/1990, 16/1991, 454/2000, 145/2002 nonché sent. 264/2003).

Si ravvisa pertanto illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma *c*), in relazione agli artt. 3 e 27 della Costituzione nella parte in cui detta norma non ancora l'esclusione dalla legalizzazione ad una condanna definitiva per i delitti di cui agli artt. 380 e 381 c.p.p. nonché, subordinatamente, nella parte in cui non impone alla p.a di verificare per quali ipotesi di reato sia avvenuta l'iscrizione nel registro notizie di reato ed ancora nella parte in cui non consente alla p.a, quanto meno nella ipotesi di persona perseguita per reati per i quali l'arresto è facoltativo, di valutare l'opportunità del diniego alla regolarizzazione, e quindi alla prosecuzione del soggiorno e del rapporto di lavoro, in relazione alla gravità del fatto denunciato e alla pericolosità sociale del soggetto desunta dalla sua personalità e dalle circostanze del fatto.

Per le ragioni indicate, ritenuta la norma contenuta nell'art. 1, comma 8, lettera *c*), legge 9 ottobre 2002, n. 222, rilevante ai fini del decidere e le questioni di costituzionalità prospettate non manifestamente infondate.

P. Q. M.

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

Il tribunale dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera c), della legge 9 ottobre 2002, n. 222, in relazione agli artt. 27 e 3 della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la cancelleria provveda alla notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri ed alla sua comunicazione ai Presidenti della Camera e del Senato, provveda alla comunicazione del provvedimento all'interessato ed al suo difensore nelle forme di legge.

Prato, addì 10 novembre 2003

La giudice: CELOTTI

04C0432

N. 266

Ordinanza del 20 novembre 2003 emessa dal giudice di pace di Isernia
nel procedimento civile vertente tra Cimino Nicoletta e Prefettura di Isernia

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso amministrativo al Prefetto contro il verbale di accertamento - Previsto raddoppio della sanzione minima edittale in caso di rigetto - Violazione del principio di imparzialità della pubblica amministrazione - Compressione del diritto di difesa - Irragionevolezza della scelta legislativa.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204, comma 1.
- Costituzione, artt. 24 e 97, primo comma.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio iscritto al n. 498 del r.g. a.a.c.c. dell'anno 2003, depositato in data 16 luglio 2003 vertente tra Cimino Nicoletta, nata a Venafro (Isernia) il 30 maggio 1979 ed ivi residente alla via Vittorio Emanuele n. 31, elett.te domiciliata in Venafro alla via Croce di Pozzilli n. 26 presso lo studio dell'avv. Mario Valente giusto mandato con procura a margine del ricorso introttivo, ricorrente, e la Prefettura di Isernia, in persona del prefetto *pro tempore*, elett.te dom.to per la carica presso l'Ufficio territoriale del Governo di Isernia, amministrazione resistente;

Avente ad oggetto: opposizione ad ordinanza - ingiunzione prefettizia prot. 336/2003 area IV Dep. del 2 luglio 2003, notificata il 9 luglio 2003, con la quale si comminava alla ricorrente il pagamento della sanzione pecuniaria di € 275,10 oltre spese di bollo ai sensi dell'art. 204, comma primo c.d.s.

PREMESSA IN FATTO

Con verbale n. 924079N, elevato dalla Polizia stradale di Isernia, veniva accertato che in data 23 marzo 2003, alle ore 16,04, al km 15+500 della S.S. 85 in agro del comune di Sesto Campano, la ricorrente, conducente del veicolo Ford Fiesta tg. BT 928 CF e di proprietà della medesima, violava le disposizioni di cui all'art. 142, comma ottavo del c.d.s., circolando alla velocità di 109 km/h e superando di 13 km/h (anche in sottrazione del 5% di tolleranza previsto dal decreto-legge n. 610/1996) il limite massimo di velocità consentito di 90 km/h, stabilito dall'ente proprietario della strada, infrazione accertata mediante apparecchio telelaser mod. Ultralyte matr. UL006579, omologato dal Min. ll.pp. con decreto ministeriale n. 1824 del 20 marzo 2000, ed immediatamente contestata dai verbalizzanti. Avverso il prefato verbale la ricorrente proponeva ricorso al prefetto ai sensi dell'art. 203 c.d.s., eccependo la non preventiva verifica dell'apparecchiatura di rilevamento da parte dei verbalizzanti e l'illegittimità stessa della rilevazione, in quanto l'accertamento era avvenuto su di un tratto stradale non preventivamente individuato dal prefetto a norma dell'art. 4 della legge n. 168/2002. Effettuata la audizione personale

della ricorrente ed esaminate le controdeduzioni dell'organo accertatore del 14 maggio 2003, la prefettura rigettava il ricorso con l'emanazione del provvedimento impugnato, mediante il quale, a norma dell'art. 204, comma primo c.d.s., veniva ingiunto il pagamento del doppio della sanzione originaria pari a € 275,10, oltre ad € 1,29 per spese di bollo per un totale complessivo di € 176,39. Con ricorso iscritto al n. 498 del r.g. a. c. c. dell'anno 2003 e depositato in data 16 luglio 2003, la ricorrente chiedeva l'annullamento dell'ordinanza - ingiunzione sulla base di quattro distinti profili di gravame: *a)* nullità assoluta del verbale di accertamento per violazione di legge, in quanto l'apparecchiatura era stata posizionata su strada non preventivamente individuata dal prefetto a norma dell'art. 4 legge 1º settembre 2002, n. 168, nonché per difetto di motivazione (*rectius*: di informazione) per la mancata segnalazione agli utenti dell'esistenza del controllo elettronico; *b)* nullità del verbale per falsità ideologica e violazione del diritto di difesa, non essendo accertata l'effettiva omologazione dell'apparecchiatura adoperata dai verbalizzanti, né tantomeno il controllo preventivo sul suo corretto funzionamento; *c)* nullità radicale dell'ordinanza - ingiunzione per carenza di potere in concreto, essendo il provvedimento firmato dal vice prefetto in assenza di delega, ed infine: *d)* violazione dell'art. 3, comma quarto, legge 7 agosto 1990, n. 241 sul c.d. giusto procedimento amministrativo, per assenza di indicazione dell'autorità competente per il successivo sindacato giurisdizionale.

Con decreto n. 1498 reso in data 23 luglio 2003 e depositato il 30 luglio 2003, nel disporre la sospensione in via provvisoria dell'esecutività ed esecutorietà del provvedimento impugnato, veniva fissata l'udienza di comparizione delle parti per l'udienza del 6 novembre 2003, laddove le stesse concludevano come da verbale, con successivo rinvio all'udienza del 20 novembre 2003 per la lettura del dispositivo.

Rilevato che

Dall'esame della documentazione depositata in atti, ed analizzando partitamente gli argomenti difensivi proposti dalla ricorrente, quanto al capo *sub a)*, va rilevata l'erronea individuazione dell'art. 4 della legge 1º settembre 2002, n. 168, poiché la stessa afferisce unicamente alla possibilità, nei tratti di strade preventivamente individuate dal prefetto, di poter effettuare rilevamenti di velocità in postazione fissa senza obbligo di contestazione immediata, da ciò l'inapplicabilità della norma nel caso di specie, laddove tale onere risulta ritualmente adempiuto da parte dei verbalizzanti. Quanto al capo *sub b)*, va evidenziato che, nei casi di rilevamento dei limiti di velocità effettuati ai sensi dell'art. 142, comma sesto, c.d.s., mediante apparecchiature debitamente omologate, il verbale di accertamento fa piena prova, fino a querela di falso (non proposta dalla ricorrente), dei fatti in esso attestati dal pubblico ufficiale come avvenuti in sua presenza e descritti, senza margine alcuno di apprezzamento, salvo che la parte ricorrente provi, in base a concrete circostanze di fatto, il difetto di funzionamento dello strumento. Nel caso *sub iudice* dalla lettura del verbale risulta che lo strumento è un modello debitamente omologato dal Min. ll.pp. con decreto ministeriale n. 1824 del 20 marzo 2000, né risulta provata altrimenti l'inattendibilità delle misurazioni e la non conformità ai requisiti richiesti dall'art. 345, comma primo reg. c.d.s. emanato con d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, poiché lo strumento fissa la velocità tenuta dal veicolo sopraggiungente in un dato momento storico in modo chiaro ed accettabile, sia mediante visualizzazione sul display, sia mediante emissione del relativo scontrino cartaceo, nella fattispecie visionato dalla ricorrente e da questa sottoscritto per ricevuta, anche in funzione di tutela della riservatezza (v. sullo specifico punto G.d.P. Palestrina, sent. del 4 ottobre 2002; Cass. civ. sent. n. 11293 del 28 agosto 2001; Cass. civ. n. 8515 del 24 settembre 2001; G.d.P. Pistoia, 27 settembre 2001; G.d.P. Trieste, 19 febbraio 2001).

Relativamente al capo *sub c)*, va rilevato che l'ordinanza - ingiunzione è stata firmata dal vice prefetto aggiunto «per il prefetto», evidenziando, sia pur informalmente, la funzione delegata all'emissione del provvedimento. Sul punto, è stato correttamente ritenuta la legittimità dell'esercizio di tale potere al vice prefetto, il quale, senza necessità di delega o formale investitura, solo in ragione della sua speciale qualifica, non deve giustificare in concreto, nemmeno dinanzi a terzi, i suoi poteri (Cass. 12 febbraio 1976, n. 464; conformi sent. nn. 209/1974 e 1522/1974: *contra* G.d.p. Oria, sent. 12 dicembre 2002, n. 206), e che, più in generale, non è viziato da nullità il provvedimento sottoscritto da un funzionario del quale non sia indicata la qualifica, a meno che risulti impossibile la sua identificazione (v. Cass. 11 ottobre 1996, n. 8881; Cass. 20 gennaio 1994, n. 522; Cass. 5 maggio 2000, n. 5675, in Foro it., 2000, I, 2821; ancora Cass. 12 maggio 2000, n. 6101, in *Arch. giur. circ.* 2000, 838 ed in *Riv. Giur. circ.*, 2000, 936), ciò anche nel caso di mancata autografia della sottoscrizione, quando appare sicura l'attribuzione al soggetto emanante (sul punto v. ancora Cass. 24 settembre 1997, n. 9394), ancorché riprodotta in moduli a stampa attraverso sistemi informatici e telematici (v. Cass. 7 agosto 1996, n. 7234, con richiamo all'art. 3 del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39; da ultimo v. Trib. Roma, sez. XII, sent. n. 17747 del 12 aprile 2000. Sul punto

v. anche il d.lgs n. 10 del 23 gennaio 2002). Nel caso di specie, il potere di delega di firma al vice prefetto vicario è sicuramente ammissibile, in quanto non si verte in materie ingeribilmente sottratte alla competenza dei funzionari, come ad esempio per i provvedimenti di espulsione dello straniero (sul punto v. Trib. Grosseto, sent. del 1º ottobre 2002), e, più in generale, in tema di pubblica sicurezza, laddove viene espressamente prevista l'attribuzione funzionale al solo prefetto. Quanto alla mancata indicazione del giudice competente per l'opposizione, va detto che l'art. 3, comma quarto della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel consacrare i principi del c.d. giusto procedimento amministrativo, effettivamente dispone che «in ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità a cui è possibile ricorrere», ma è altrettanto vero che con sentenza n. 86 del 1º aprile 1998 la Corte, costituzionale ha correttamente ritenuto che tale omissione non determina l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio, bensì una mera irregolarità che impedisce il verificarsi di preclusioni processuali a seguito del mancato rispetto del termine (v. analogamente Cass. 13 settembre 1997, n. 9080 e Cass. 25 maggio 1999, n. 5050), per cui, mediante *argumentum a fortiori*, non può concedersi efficacia invalidante — nel caso di specie — alla mancata indicazione del giudice competente per territorio, dovendosi concludere che, al limite, l'unico effetto riconoscibile sarebbe la mera rimessione in termini.

Purtuttavia, anche in caso di infondatezza del ricorso, ritiene questo giudicante necessario evidenziare eventuali profili di illegittimità costituzionale del sistema, ravvisando, nella fattispecie, non pochi dubbi sull'aderenza al dettato costituzionale dell'art. 204, comma primo c.d.s., nella parte in cui prevede che il prefetto, alla fine del procedimento amministrativo proposto ai sensi dell'art. 203, con ordinanza motivata ingiunge il pagamento di una somma determinata nel limite non inferiore al doppio del minimo edittale per ogni singola violazione.

La questione è stata più volte sottoposta al vaglio del giudice costituzionale, il quale, con diverse pronunce (Corte cost., sent. n. 366 del 19 luglio-27 luglio 1994; ordd. nn. 67 e 350 del 1994; ordd. nn. 92 e 268 del 1996 e da ultimo con ord. n. 324 del 30 ottobre 1997), ne ha dichiarato la manifesta infondatezza con una serie di motivazioni le quali, a parere di questo giudicante, necessitano di un ripensamento alla luce dei recenti interventi normativi e della stessa giurisprudenza della Corte.

Ed infatti, con sentenza n. 366 del 19 luglio 1994 (seguita dalle ordd. n. 67 e 350 del 1994 nonché nn. 92 e 268 del 1996), la Consulta rigettava l'eccezione di incostituzionalità sull'argomentazione che il previo ricorso al prefetto non costituiva (come non costituisce tuttora, ma con i gravi limiti di cui *infra*) un presupposto processuale per il successivo sindacato giurisdizionale (e quindi la non obbligatorietà del procedimento, ciò anche in relazione al manifestato profilo di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost.) per cui il giudice, a fronte dell'ordinanza - ingiunzione per il pagamento di una somma pari al doppio del minimo edittale, ben poteva procedere alla rideterminazione della sanzione inflitta dal prefetto. Investita di nuovo sul punto, con ordinanza n. 324 del 30 ottobre 1997 la Consulta rigettava nuovamente la questione, ribadendo la propria posizione, già precedentemente espressa, che al giudice spettano pieni poteri nella rideterminazione della sanzione prefettizia, prescindendo dalle valutazioni precedentemente compiute dall'organo amministrativo.

Orbene, ritiene questo giudicante che la norma di cui all'art. 204, comma primo c.d.s. possa essere nuovamente sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale in relazione all'art. 97, primo comma Cost., laddove viene sancito, tra l'altro, il principio di imparzialità dell'azione amministrativa. Tale principio, inteso quale obbligo per le pubbliche amministrazioni di non privilegiare alcuno degli interessi coinvolti nel corso dell'attività amministrativa, nel senso che non deve avere interessi propri (né contrapposti, né coincidenti) rispetto all'oggetto della sua decisione, non può certo essere rinvenuto, né tantomeno assicurato, nel procedimento di opposizione innanzi al prefetto avverso il verbale di accertamento, laddove vi è piena identificazione tra soggetto controllato e soggetto controllore, in una simbiosi inscindibile tale da comprimere enormemente, se non eliminare del tutto, l'attuazione del richiamato principio di imparzialità.

In tale limitato profilo, la previsione di un procedimento amministrativo che può concludersi (e che anzi, quasi sempre si conclude) con l'infilzione del doppio della sanzione originaria, senza la necessaria garanzia dell'intervento di un organo terzo ed imparziale, costituisce un insopportabile *vulnus*, oltre che al richiamato dettato costituzionale, alla stessa logica comune, con risultati, come vedremo, tutt'altro che deflattivi del contenzioso giudiziario.

Ed infatti, sebbene sia pacifica la non rilevanza costituzionale dei principi del c.d. giusto procedimento amministrativo e la conseguente inapplicabilità dei canoni del giusto processo di cui al novellato art. 111, comma 2 Cost, non può negarsi che l'attuale architettura della norma in esame si pone in netto contrasto con tutta una serie di provvedimenti legislativi tesi ad assicurare la partecipazione del privato in un regime di piena parità sostanziale, per cui il peculiare potere attribuito al prefetto appare il residuo di una concezione anacronistica ed irragionevole del rapporto tra p.a. e cittadino, superata dai numerosi interventi correttivi da parte dello stesso giudice costituzionale.

In tal modo, viene superata — a parere di questo giudicante — la motivazione più volte adottata dalla Consulta per il rigetto della questione di legittimità costituzionale, ovvero che il giudice può in ogni caso procedere alla rideterminazione della sanzione prefettizia (nel senso di ridurla al minimo edittale), ciò per due ordini di motivi:

a) la previsione del principio dell'alternatività, stabilito dal novellato art. 204-bis c.d.s., introdotto in sede di conversione del d.l. 27 giugno 2003, n. 186 con la legge 1º agosto 2003, n. 214, per il quale, una volta proposto il ricorso avverso il verbale di accertamento davanti al prefetto, non è più possibile ricorrere in sede giurisdizionale avverso il medesimo provvedimento, ma solo avverso l'ordinanza - ingiunzione a norma del successivo art. 205, da ciò il legittimo dubbio se — allo stato della novella — si ancora permesso al giudice il controllo sull'atto presupposto che ha dato luogo all'ingiunzione, ovvero, in altre parole, se sia ancora permessa l'indagine sul merito della pretesa sanzionatoria. Se si adotta la soluzione positiva (come riconosciuto in passato dalla Corte), allora la previsione dell'alternatività risulta chiaramente inutile, anzi dannosa, concretandosi in un duplice di indagine con chiari effetti afflittivi sia degli uffici amministrativi che delle cancellerie giudiziarie. Se la soluzione è — come paventa questo giudicante — negativa, allora il giudice non può più rideterminare la sanzione inflitta dal prefetto, poiché tale potere (considerato stavolta come un limite al principio del libero convincimento) risulta previsto al nuovo art. 204-bis, comma settimo c.d.s. per le sole opposizioni al verbale di accertamento, e non anche per le diverse tipologie provvedimentali, da ciò il problema dei limiti applicativi degli artt. 22 e 22-bis della 689/1981, stante il principio di specialità da conferirsi alle norme processuali per le infrazioni previste dal codice della strada, con evidente compressione del diritto di difesa, in quanto al giudice resterebbe il mero controllo di legittimità sull'iter procedimentale del ricorso amministrativo proposto ai sensi dell'art. 203 c.d.s.

b) inoltre, risulta già al vaglio della Consulta (ord. g.d.p. di Roma del 13 agosto 2003) la questione di legittimità costituzionale sull'obbligo del versamento di una cauzione (pari alla metà del massimo edittale) per il ricorso immediato al giudice di pace avverso il verbale di accertamento, disposta con il nuovo l'art. 204-bis, comma terzo c.d.s. Tale disposizione, a parere di questo remittente, costituisce un severo limite a quel «diritto, di scelta» del cittadino, tante volte in passato richiamato dalla Corte, indirizzandolo «subliminalmente» verso il ricorso al prefetto, che non comporta spese iniziali, ma con la previsione (quasi) automatica del raddoppio della sanzione inflitta nel verbale, e con la conseguenza (altrettanto automatica) della successiva impugnazione dell'ordinanza - ingiunzione innanzi al giudice di pace (anch'essa senza costi iniziali, non essendo previsto — almeno così pare — il versamento di alcuna cauzione per i ricorsi ex art. 205). In tal modo, l'intenzione deflattiva del legislatore svanisce del tutto, ottenendo un effetto diametralmente opposto, poiché è proprio il raddoppio della sanzione che costituisce — nella pressoché totalità dei casi — il motivo principale, se non l'unico, dei ricorsi proposti innanzi al giudice di pace. Da qui l'irragionevolezza delle scelte del legislatore, il quale da un lato appronta nuovi strumenti normativi con il dichiarato fine di deflazionare il carico giudiziario (che si risolve, in buona sintesi, nel porre limiti sempre più pregnanti all'esercizio del diritto di difesa) e dall'altro mantiene in vita norme come quella dell'art. 204, primo comma c.d.s., ingiustificata sia sotto il profilo logico-sistematico, sia alla luce del richiamato principio di imparzialità, che costituisce uno dei valori fondamentali del nostro sistema democratico.

P. Q. M.

Visti gli artt. 24 e 97, comma 1, e 134 della Costituzione, nonché l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta la rilevanza della questione e la non manifesta infondatezza, solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo codice della strada) per contrasto con gli artt. 24 e 97, comma primo della Costituzione della Repubblica italiana, nella parte in cui è previsto il potere del prefetto, in caso di rigetto del ricorso proposto ai sensi dell'art. 203, di ingiungere il pagamento di una somma determinata nel limite non inferiore al doppio del minimo edittale.

Ordina la sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione — a cura della cancelleria — di copia autentica del fascicolo di ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte costituzionale;

Ordina la notificazione del presente provvedimento, sempre a cura della cancelleria, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa, nonché ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Data e letta in Isernia, il giorno 20 novembre 2003.

Il giudice di pace: RUSCILLO

04C0433

N. 267

*Ordinanza del 5 dicembre 2003 emessa dal giudice di pace di Mestre
nel procedimento civile vertente tra Di Stasi Vincenzo e comune di Venezia*

Circolazione stradale - Patente di guida - Patente a punti - Decurtazione del punteggio a titolo di sanzione accessoria per violazioni stradali - Inapplicabilità in assenza della normativa di attuazione dei corsi di recupero dei punti - Mancata previsione - Ingustificata disparità di trattamento in danno dei soggetti sanzionati nel periodo dal 1º luglio al 6 agosto 2003 - Violazione del principio di uguaglianza.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-bis, «come vigente al 3 luglio 2003».
- Costituzione, art. 3.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile di 1º grado iscritta al n. 1365/2003 del ruolo generale, promossa con ricorso *ex artt. 22 e 22-bis*, legge 689/1981, dep. il 15 luglio 2003 da Di Stasi avv. Vincenzo, ricorrente, rappresentato e difeso, dall'avv. Francesco Livieri;

Contro comune di Venezia, resistente, in proprio.

Oggetto: impugnazione del verbale n. 23300373 del 3 luglio 2003 - Polizia municipale di Venezia.

F A T T O

In data 3 luglio 2003 la Polizia municipale di Venezia contestava al ricorrente l'infrazione dell'art. 142, comma 9, c.d.s., applicando la sanzione in misura ridotta di € 343,35, con la sanzione accessoria del ritiro della patente di guida e la detrazione di punti 10 giusta d.l. n. 151/2003.

L'avv. Vincenzo Di Stasi, quindi impugnava avanti questo giudice di pace il verbale *de quo* con il ricorso di cui in epigrafe e, successivamente, provvedeva in data 23 luglio 2003 al versamento della sanzione pecuniaria nella misura ridotta di cui s'è detto.

L'Amministrazione opposta faceva pervenire le proprie osservazioni, chiedendo il rigetto del ricorso per inammissibilità e, comunque, per infondatezza dello stesso.

All'udienza del 30 ottobre 2003, le parti discutevano le cause, precisando le proprie deduzioni ed insistendo nelle rispettive domande. Il g.d.p. rinviava dunque all'udienza del 1º dicembre 2003, smistata per impedimento al 5 dicembre 2003, per la decisione, assegnando termine intermedio per il deposito di note difensive.

A fondamento della propria opposizione, il ricorrente deduce la illegittimità della norma che introduce la sanzione accessoria della detrazione dei punti (introdotta dal d.l. n. 151 del 27 giugno 2003 e, successivamente, convertito, con integrazioni, nella legge n. 214 del 1º agosto 2003), in quanto la nuova disciplina sarebbe incompleta non essendo stata introdotta la puntuale disciplina dei c.d. corsi di recupero, che dovrebbero, secondo il disegno del legislatore, consentire al conducente sanzionato il recupero dei punti detratti sulla patente di guida.

La mancanza della norma che regoli tali corsi e le modalità del recupero costituirebbe, secondo il ricorrente, un vuoto normativo, che, accanto alla previsione della sanzione, non consentirebbe di applicare i rimedi, di carattere *latu sensu* riabilitativo per il contravventore, pur previsti in via generale.

Il comune di Venezia, nelle proprie difese, contesta la rilevanza del motivo addotto dal ricorrente, rilevando, nel merito, che mentre la detrazione dei punti avrebbe carattere cautelare, la possibilità di un successivo recupero sarebbe un mero beneficio di cui può avvalersi il trasgressore, cui non può ritenersi in alcun modo subordinata l'applicabilità in concreto della sanzione accessoria in discorso.

Da altro punto di vista, rileva l'Amministrazione, gli operanti non potevano non procedere, secondo legge, all'applicazione della detrazione dei punti, stante la vigenza della normativa richiamata.

All'udienza del 30 ottobre 2003, infine, il comune di Venezia eccepiva per la prima volta l'inammissibilità del ricorso, avendo nel frattempo l'avv. Vincenzo Di Stasi provveduto al pagamento della sanzione principale.

DIRITTO

Sull'eccezione di inammissibilità formulata dall'Amministrazione, questo giudice, prescindendo dalla questione della tempestività della stessa, ritiene condivisibile ed applicabile al caso di specie l'insegnamento della suprema Corte di cassazione che da tempo ha chiarito come «... quando il giudice, per espressa previsione di legge, può conoscere della legittimità delle sanzioni accessorie che conseguono di diritto alla violazione, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario non solo quando l'opposizione investa un'ordinanza - ingiunzione che applica congiuntamente la sanzione pecuniaria e quella accessoria, ma anche nel caso in cui riguardi la sola sanzione accessoria, costituente unico oggetto dell'ordinanza ingiunzione per effetto dell'avvenuto pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta ...» (Cass. civ., S.U., 25 maggio 2001, n. 223).

L'odierno, ricorso è pertanto ammissibile.

Quanto al merito, questo giudice osserva come la disciplina applicabile al momento della contestata infrazione era data dal d.l. più volte citato, che, all'art. 7, quinto comma, stabiliva l'entrata in vigore del d.lgs. 15 gennaio 2002, il quale aveva — tra l'altro — introdotto l'art. 126-bis c.d.s. sulla patente a punti, alla data del 1° luglio 2003.

Successivamente, con d.m. 29 luglio 2003, pubblicato in *G.U.* n. 181 del 6 agosto 2003, venivano introdotte le norme di dettaglio sull'organizzazione dei corsi di recupero previsti dall'art. 12-bis, c.d.s.

Ad avviso dello scrivente giudice di pace, dalla descritta successione di norme emerge l'impossibilità giuridica, per un trasgressore sanzionato nel periodo che va dal 10 luglio al 6 agosto 2003, di accedere al meccanismo di recupero dei punti persi, come sarebbe, invero, sua facoltà prevista per legge.

Ne deriva che, a fronte dell'imposizione di una sanzione, per la quale sono previsti rimedi di natura riabilitativa, è in concreto negato al soggetto sanzionato l'accesso incondizionato ai benefici previsti, con evidente ed ingiustificata disparità di trattamento dipendente esclusivamente dal momento nel tempo in cui la sanzione viene applicata.

Da altro punto di vista, il ritardo del legislatore o il difetto di coordinamento — anche temporale — tra norme eterogenee sono contrari alla certezza del diritto e non possono legittimamente ricadere sul cittadino, con evidente compressione dei suoi diritti.

La disciplina normativa *de quo* appare non conforme alla Costituzione e, dunque questo giudice intende sollevare come in effetti solleva, questione di legittimità costituzionale nei seguenti termini:

sulla rilevanza della questione.

La pronunzia sull'illegittimità costituzionale dell'art. 126-bis del d.lgs. n. 285/1992 è, all'evidenza, pregiudizievole rispetto alla decisione della causa di cui in epigrafe.

Sulla non manifesta infondatezza.

Ritenere la conformità a Costituzione nella norma censurata, pur nel difettoso dispositivo normativo vigente nel periodo che va dal 1° luglio al 6 agosto 2003, consentirebbe di ammettere una disparità di trattamento per situazioni identiche, distinte solo dall'elemento cronologico.

Questo, giudice ritiene che siffatta conclusione è in netto contrasto con l'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana, ove consacra l'egualità di tutti i cittadini davanti alla legge.

Tale contrasto non può essere giustificato, peraltro, dal ritardo del legislatore o dal difetto di coordinamento — anche temporale — tra le norme.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23 legge 87/1953;

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 126-bis, del d.lgs. nn. 285/1992, come vigente al 3 luglio 2003, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana, nella parte in cui non prevede l'inapplicabilità della sanzione accessoria della detrazione dei punti sulla patente di guida in difetto della normativa di attuazione dei previsti corsi di recupero;

Sospende il presente giudizio n. 1365/03 R.G.;

Manda alla cancelleria per l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in Roma;

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

Manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento italiano.

Mestre, addì 5 dicembre 2003

Il giudice di pace: VAGLIO

04C0434

N. 268

*Ordinanza del 9 gennaio 2004 emessa dal giudice di pace di Cagliari
nel procedimento civile vertente tra Sanna Bruno ed altro e Prefetto di Cagliari*

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Disparità di trattamento in danno dei soggetti in precarie condizioni economiche - Impedimento di fatto alla tutela giurisdizionale dei diritti.

- Legge 1º agosto 2003, n. 214, art. 204-bis [*recte*: codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1º agosto 2003, n. 214].
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Visto il ricorso promosso da Sanna Bruno e Sanna Federico *ex artt. 22 e 23 della legge n. 689/1981*, iscritto al n. 5275 del R.G. del 2003;

Rilevato che i ricorrenti non hanno provveduto al deposito cauzionale prescritto dall'art. 204-bis della legge n. 214/2003, sollevando, tra l'altro, la questione di legittimità costituzionale del predetto art. 204-bis;

Ritenuto che tale norma appare in contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione in quanto a causa dell'onerosità della cauzione potrebbe configurarsi una disparità di trattamento tra gli utenti, discriminando quelli in precarie condizioni economiche che potrebbero essere di fatto impediti nella tutela giurisdizionale dei loro diritti;

Ritenuto, inoltre, che la questione è fondamentale per la definizione del giudizio;

Visti l'art. 295 c.p.c. e l'art. 23 della legge n. 87/1953,

P. Q. M.

Sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale per quanto di competenza.

Dispone la comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato ed ai ricorrenti.

Cagliari, addì 30 dicembre 2003

Il giudice di pace: PORCELLA

04C0435

N. 269

*Ordinanza del 2 febbraio 2004 emessa dal giudice di pace di Aulla
nel procedimento civile vertente tra Lombardi Arturo e Prefettura di Massa Carrara - Polizia stradale*

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Violazione del principio di uguaglianza - Discriminazione fra soggetti abbienti e non abbienti - Lesione del diritto di azione e di difesa - Richiamo alla sentenza n. 8/1993 della Corte costituzionale.

- Legge 1º agosto 2003, n. 214, art. 204-bis, comma 3 [*recte*: codice della strada (d.lgs 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, comma 3, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1º agosto 2003, n. 214].
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta in data 29 dicembre 2003 al n. 288 del ruolo generale dell'anno 2003 e vertente tra:

Lombardi Arturo residente in Lucca ed elettrivamente domiciliato in Aulla, via Nazionale, 36 presso l'avv. Paolo Fraschini da cui è rappresentato e difeso giusta delega a margine dell'atto di citazione, opponente; Prefettura di Massa Carrara - Polizia stradale di Massa Carrara: opposta.

L'opposizione riguarda il verbale di contestazione n. 815938 P redatto da agenti della Polizia stradale di Massa in data 30 ottobre 2003 per violazione dell'art. 173, commi 2 e 3, del c.d.s. (il conducente faceva uso durante la guida di apparecchio radio utilizzando il microfono).

Esaminati gli atti, questo giudice rileva come il menzionato ricorso sia stato depositato in cancelleria in data 29 dicembre 2003 senza il versamento in un libretto postale del deposito cauzionale pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore. L'obbligo di tale versamento è previsto, come è noto, dall'art. 204-bis, comma 3, della legge n. 214/2003, in vigore dal 13 agosto 2003, che stabilisce: «All'atto del deposito del ricorso, il ricorrente deve versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta. Detta somma, in caso di accoglimento del ricorso, è restituita al ricorrente».

Questo giudice ritiene che l'art. 204-bis della legge n. 214/2003 non sia conforme alla Costituzione ed intende sollevare, come in effetti solleva, incidente di incostituzionalità, osservando che la eccepita incostituzionalità della norma richiamata costituisce indubbio valore rilevante ai fini della decisione della causa *de qua*. Infatti, ove si ritenesse l'art. 204-bis della legge n. 214/2003 conforme alla Costituzione, il ricorso sarebbe dichiarato inammissibile, mentre qualora, per contro, si reputasse il predetto ricorso in contrasto con i principi costituzionali, la suddetta opposizione dovrà essere esaminata nel merito.

M O T I V I

A) Violazione dell'art. 3 della Costituzione: appare evidente la violazione di tale articolo, atteso che l'obbligo di versare anticipatamente la metà della sanzione prevista contrasta con il principio di egualianza perché favorisce il cittadino le cui condizioni economiche consentono di versare immediatamente la cauzione e penalizza colui che si trova, come il ricorrente della presente causa, dipendente di una ditta di autotrasporti, in condizioni economiche opposte. In sostanza si creano «a fortiori» due categorie di cittadini in posizioni antitetiche: l'una provvista di tutela, l'altra, forse anche più numerosa per la continua erosione della capacità reddituale, in condizioni di dover rinunciare all'esercizio dei propri diritti. Pertanto, la normativa in parola lede il diritto fondamentale dell'individuo espressamente tutelato dall'art. 3 della Costituzione, ponendo i soggetti abbienti e non abbienti su un piano di disuguaglianza.

B) Violazione dell'art. 24 della Costituzione: le precedenti considerazioni sono tali da giustificare la censura anche dell'art. 24 Cost., atteso che tale norma, la quale espressamente prevede che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, afferma che la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e

grado del procedimento ed il diritto di agire in giudizio non può essere limitato e di fatto condizionato dal pagamento di una cauzione. Così come ha riconosciuto la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 8 del 1993 — nel punto in cui ha ritenuto che, non essendo il mancato versamento di una imposta di bollo ostativo alla produzione in giudizio di documenti e difese scritte — parimenti non può essere pregiudicato il diritto di agire in giudizio dal deposito di una cauzione. Pertanto l'obbligo del versamento cauzionale per adire il servizio primario della giustizia contrasta con i principi contenuti nel sopra menzionato art. 24 della nostra Carta costituzionale, compromettendo inequivocabilmente il diritto di difesa e costringendo il ricorrente meno abbiente a presentare il ricorso al Prefetto per la tutela dei propri diritti, con la conseguenza che, in caso di accoglimento dell'opposizione, non saranno rifuse non solo le eventuali spese sostenute per l'assistenza di un professionista, ma neppure quelle vive sopportate.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis, comma 3, della legge n. 214/2003, nella parte in cui impone l'obbligo di versare, a pena di inammissibilità, all'atto del deposito del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore;

Sospende il presente giudizio n. 288 del ruolo generale dell'anno 2003;

Manda alla cancelleria di provvedere alla immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

Manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Aulla, addì 2 febbraio 2004

Il giudice di pace: PADULA

04C0436

N. 270

Ordinanza del 26 marzo 2003 (pervenuta alla Corte costituzionale l'11 marzo 2004) emessa dal giudice di pace di Chieti nel procedimento penale a carico di Esposito Davide

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Chiusura delle indagini preliminari - Mancata comunicazione all'imputato - Lesione del diritto di difesa.

- D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 15.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

IL GIUDICE DI PACE

Esaminata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 15 del d.lgs. n. 274/2000 per violazione degli artt. 3 e 111 della Costituzione per mancata comunicazione all'imputato delle conclusioni delle indagini preliminari rendendo in tal modo impossibile la difesa dell'imputato stesso, ritenuto che l'eccezione proposta non appare palesemente infondata, sospende il procedimento e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale che dovrà pronunciarsi sulla costituzionalità o meno delle norme precipitate.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Chieti, addì 26 marzo 2003

Il giudice di pace: ROSSI

04C0437

N. 271

*Ordinanza del 28 gennaio 2004 emessa dal Tribunale di Trani
nel procedimento disciplinare nei confronti di notaio Palumbo Davida*

Notaio - Violazioni obblighi professionali - Sanzioni disciplinari - Ammenda - Misura - Mancato adeguamento - Lamentata irrisorietà degli importi - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento rispetto ad altre categorie professionali.

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89, art. 137; d.l. 9 aprile 1948, n. 528, art. 24, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza di rilievo di incostituzionalità dell'art. 137, commi primo e secondo, della legge 16 febbraio 1913, n. 89, e della previsione integrativa dell'art. 24, comma primo, d.lgs. 29 aprile 1948, n. 528.

F A T T O

Con verbale di ispezione dell'archivio notarile di Trani del 6 novembre 2003 a carico del notaio Davida Palumbo di Barletta, non compiutamente generalizzata, erano rilevate due contravvenzioni all'art. 51 n. 3 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, per mancata indicazione della cittadinanza dei soci negli atti costitutivi di società in accomandita semplice rep. 30232/raccolta 4056 del 4 aprile 2001 e rep. 31022/raccolta 4336 del 30 gennaio 2002, in violazione dell'art. 2295 cod. civ. richiamato dall'art. 2315 dello stesso codice; ed una contravvenzione all'art. 51 n. 8 della legge n. 89/1913, per avere menzionato di avere ricevuto, in presenza di parte analfabeta, dispensa dalla lettura dell'allegato, nell'atto di raccolta 4332 del 25 gennaio 2002.

Il notaio Palumbo, con riferimento a queste contravvenzioni, con nota del 9 gennaio 2004 ha chiesto al Procuratore della Repubblica di Trani di presentare istanza al tribunale per la emissione da parte di questo di sentenza di n.d.p. nei confronti della dottoressa Palumbo per intervenuta oblazione, che sarebbe stata assicurata con versamento della somma di euro 0,51 (987,5 delle vecchie lire).

Il Procuratore della Repubblica il 13 gennaio 2004 ha richiesto al Tribunale la ricezione della istanza Palumbo.

D I R I T T O

Al notaio Palumbo sono state contestate tre contravvenzioni: due di violazione dell'art. 51 n. 3 della legge n. 89/1913, punita con ammenda da L. 5 a L. 50 ex art. 137, comma primo, della stessa legge; una di violazione dell'art. 51 n. 8, punita con ammenda da L. 50 a L. 400 ex art. 137 comma secondo.

Le indicate sanzioni pecuniarie sono state aumentate di 8 volte dall'art. 24, comma primo, d.lgs. 29 aprile 1948, n. 528.

L'aumento previsto da questo decreto costituisce l'unico aumento fissato per le sanzioni a carico dei notai, verosimilmente per involontaria distrazione del legislatore, in presenza da un canto di aumenti periodici, consistenti, indicati dal medesimo legislatore per tutte le altre ammende e sanzioni pecuniarie stabilite da legge generale e da leggi speciali, dall'altro in assenza di particolari ragioni riguardanti le condizioni economiche dei destinatari della sanzione specifica.

L'art. 151 della legge notarile al secondo comma stabilisce che il notaio che non sia recidivo può, in caso di contravvenzione punibile con la sola ammenda, prevenire ed arrestare il corso del procedimento disciplinare per la contravvenzione ascrittagli, pagando una somma corrispondente al quarto del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge, oltre le spese del procedimento, se ne siano state fatte.

Il notaio Palumbo, richiamando tale norma, e dichiarandosi non recidivo in materia disciplinare, ha chiesto al p.m. di sollecitare al tribunale emissione di sentenza di n.d.p. per intervenuta oblazione, rilevando che la somma da lui dovuta per oblazione è di € 0,51 (1/4 di L. 400, costituente il limite massimo di ammenda previsto

per la contravvenzione dell'art. 51 n. 3, = L. 100 due (numero delle contravvenzioni) = L. 200 L. 800 (1/4 di L. 3.200, costituente il limite massimo di ammenda previsto per la contravvenzione dell'art. 51 n. 8) = L. 1.000, corrispondenti ad € 0,52). Alla istanza il notaio ha allegato ricevuta di versamento al consiglio notarile di Trani di € 0,51.

L'incredibile esiguità del massimo dell'ammenda, corrispondentemente della correlata oblazione, ed ancor di più del minimo, sostiene l'evidenziazione di manifesti profili di illegittimità costituzionale: violazione dell'art. 3 Cost., in verifica di assicurazione di indebito privilegio economico, a favore di categoria professionale, che non è certamente in condizione di bisogno.

Come si è già rilevato, tutte le ammende e le sanzioni pecuniarie previste dal legislatore in funzione punitiva di illeciti sono state dallo stesso legislatore aumentate, periodicamente e adeguatamente, fatta eccezione, soltanto, per i notai, per i quali risultano invece sostanzialmente invariate da oltre 90 anni.

La macroscopica disparità di trattamento rispetto a tutti gli altri cittadini, anche poveri, e ad esercenti diverse professioni, arti o mestieri, non è giustificata ed integra sicuramente violazione di principio cardine del nostro ordinamento costituzionale, di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, senza distinzione, tra l'altro, di condizioni personali e sociali.

Si conosce avviso contrario, a riguardo, della Corte costituzionale, trasfuso in decisione del 1995; ma in considerazione del tempo trascorso dalla decisione e della palmare evidenza della disparità di trattamento, si ritiene di riproporre la questione di illegittimità costituzionale.

Il riferimento a scelta discrezionale del legislatore sembra non pertinente, in quanto proprio la scelta discrezionale viola il principio di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge e d'altra parte non può giungere a tal punto di rispetto, da permettere di considerare afflittivo e sanzionatorio, per un notaio, il pagamento di somma di denaro da € 0,02 ad € 0,21.

È da tenere presente d'altronde che, per principio generale e per ragionevolezza, qualunque sanzione di illecito, anche pecunaria, deve per sua natura avere un minimo di afflittività e fungere da remora alla commissione dell'illecito sanzionato; che la sanzione pecunaria, per la giusta relativa determinazione, deve tener conto delle condizioni economiche dei soggetti su cui incide; che nel caso in esame oblazione con somma risibile blocca un procedimento disciplinare.

Si conferma quindi rilievo di incostituzionalità dell'art. 137 della legge 16 febbraio 1913 n. 89, integrato dall'art. 24, comma primo, d.lgs. 29 aprile 1948, n. 528 e si constata che la procedura di oblazione richiesta dal p.m. nel procedimento in esame, comportando l'applicazione della norma indicata, non può essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale; va pertanto sospesa.

P. Q. M.

Si solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 137 della legge 16 febbraio 1913 n. 89, integrato dall'art. 24, comma primo, d.lgs. 29 aprile 1948, n. 528;

Si dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la relativa decisione;

Si sospende il giudizio in corso;

Si stabilisce che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Trani, al notaio Davida Palumbo di Barletta, al Presidente del Consiglio dei ministri, e che venga inoltre comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Trani, il 27 gennaio 2004.

Il Presidente relatore: SAVINO

04C0438

GIANFRANCO TATOZZI, direttore

FRANCESCO NOCITA, redattore

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2004 (*)

Ministero dell'Economia e delle Finanze - Decreto 24 dicembre 2003 (G.U. n. 36 del 13 febbraio 2004)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 219,04) (di cui spese di spedizione € 109,52)</i>	- annuale € 397,47 - semestrale € 217,24
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: <i>(di cui spese di spedizione € 108,57) (di cui spese di spedizione € 54,28)</i>	- annuale € 284,65 - semestrale € 154,32
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29) (di cui spese di spedizione € 9,64)</i>	- annuale € 67,12 - semestrale € 42,06
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27) (di cui spese di spedizione € 20,63)</i>	- annuale € 166,66 - semestrale € 90,83
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31) (di cui spese di spedizione € 7,65)</i>	- annuale € 64,03 - semestrale € 39,01
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02) (di cui spese di spedizione € 25,07)</i>	- annuale € 166,38 - semestrale € 89,19
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro seriespeciali: <i>(di cui spese di spedizione € 344,93) (di cui spese di spedizione € 172,46)</i>	- annuale € 776,66 - semestrale € 411,33
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 234,45) (di cui spese di spedizione € 117,22)</i>	- annuale € 650,83 - semestrale € 340,41

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili

Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla Gazzetta Ufficiale - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2004.

BOLLETTINO DELLE ESTRAZIONI

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione)	€ 86,00
---	----------------

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione)	€ 55,00
---	----------------

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 0,77
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 0,80
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 0,80
fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 0,80
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 5,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II (inserzioni)

Abbonamento annuo <i>(di cui spese di spedizione € 120,00)</i>	€ 318,00
Abbonamento semestrale <i>(di cui spese di spedizione € 60,00)</i>	€ 183,50
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)	€ 0,85

I.V.A. 20% inclusa

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 188,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni	€ 175,00
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 17,50

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annuali decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

Restano confermati gli sconti in uso applicati ai soli costi di abbonamento

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



€ **7,20**

* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 4 0 4 1 4 *