

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 145° — Numero 20

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

---

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 19 maggio 2004

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

---

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 06 85081

---

**CORTE COSTITUZIONALE**



# S O M M A R I O

---

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **140.** Sentenza 10 - 14 maggio 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regione Basilicata - Industria e commercio - Rete distributiva dei carburanti - Installazione di nuovi impianti - Legge regionale attributiva di competenze ai Comuni, con previsione di poteri sostitutivi regionali - Ricorso del Governo - Asserita esclusione di una potestà legislativa della Regione di prevedere ipotesi di controllo sostitutivo sui Comuni, lesione della «equiordinata autonomia comunale» - Non fondatezza della questione.**

– Legge Regione Basilicata 13 maggio 2003, n. 20, art. 4, comma 2.

– Costituzione, artt. 5, 114, 117, 118, 119, 120, 127. ....

Pag. 11

N. **141.** Ordinanza 10 - 14 maggio 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Tassa annuale per il mantenimento dell'iscrizione delle società nel registro delle imprese - Norma ritenuta in contrasto con l'ordinamento comunitario dalla Corte di giustizia delle Comunità europee - Azione per la ripetizione del versamento indebito - Applicazione del termine triennale di decadenza previsto per la restituzione delle tasse erroneamente pagate - Lamentata irragionevole equiparazione del versamento indebito al versamento erroneo - Questione già dichiarata manifestamente infondata - Manifesta infondatezza.**

– Legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 11, comma 2.

– Costituzione, art. 3. ....

» 14

N. **142.** Ordinanza 10 - 14 maggio 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Trattamento economico - Svolgimento di mansioni superiori - Diritto alle differenze retributive - Esclusione - Assunta lesione del principio di adeguatezza della retribuzione alla qualità del lavoro svolto, disparità di trattamento tra lavoratori che svolgono le medesime mansioni, lesione del canone di ragionevolezza in relazione alle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 387 del 1998 - Omessa considerazione del «diritto vivente» esistente e prospettazione della questione per finalità meramente interpretative - Manifesta inammissibilità.**

– D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, artt. 56 e 57; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, artt. 25 e 43, comma 1.

– Costituzione, artt. 3 e 36 .....

» 16

## N. 143. Ordinanza del 10 - 14 maggio 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza e assistenza - Indebito pensionistico - Prestazioni pensionistiche indebitamente percepite a carico dell'INPS - Ripetizione - Esclusione in favore dei soli percettori aventi un reddito imponibile per l'anno 2000 pari o inferiore a euro 8.263,31 - Asserita ingiustificata disparità di trattamento tra pensionati e inadeguatezza della tutela previdenziale per i percettori in buona fede dell'indebitto, aventi un reddito superiore - Motivazione sulla rilevanza carente - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 38, commi 7 e 8.

- Costituzione, artt. 3 e 38 .....

Pag. 19

## N. 144. Ordinanza 10 - 14 maggio 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Patrocinio a spese dello Stato - Istanza di ammissione al beneficio - Indicazione del codice fiscale a pena di inammissibilità - Obbligo valevole anche per l'imputato straniero irregolarmente presente sul territorio dello Stato - Assunta lesione del diritto di difesa, delle norme internazionali a tutela del diritto di difesa, disparità di trattamento rispetto al procedimento amministrativo di espulsione, «eccesso di potere legislativo per irragionevolezza» - Manifesta infondatezza della questione.**

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 79.

- Costituzione, artt. 3, 10 e 24. ....

» 23

## N. 145. Ordinanza 10 - 14 maggio 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Regione Siciliana - Enti locali - Indennità spettanti agli amministratori - Beneficio del raddoppio in favore degli amministratori che siano lavoratori collocati in aspettativa non retribuita - Asserita estensione del beneficio, già previsto per gli assessori dei Comuni con più di 50.000 abitanti, ai soli assessori dei Comuni fino a 10.000 abitanti e non anche agli assessori dei Comuni fra 10.000 e 50.000 abitanti - Lamentata irragionevole disparità di trattamento e lesione del diritto di accesso alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza - Erronea interpretazione delle norme censurate - Manifesta infondatezza della questione.**

- Legge Regione Siciliana 12 novembre 1996, n. 41, art. 3; legge Regione Siciliana 20 giugno 1997, n. 19, art. 12.

- Costituzione, artt. 3 e 51. ....

» 26

## N. 146. Ordinanza 10 - 14 maggio 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Atto amministrativo - Atti amministrativi informatizzati - Sostituzione della firma autografa con l'indicazione a stampa del nominativo del soggetto responsabile - Lamentato contrasto con la legge di delega ritenuta riferibile ai soli atti ad elaborazione automatica e non a quelli da motivare in relazione al singolo caso concreto - Carezza assoluta di descrizione della fattispecie - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.Lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, art. 3, comma 2.

- Costituzione, art. 76 .....

» 31

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- n. 36. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2004 (della Regione Valle d'Aosta).

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2004 - Divieto per le Regioni a statuto ordinario di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento - Disciplina - Prevista applicazione alle Regioni a statuto speciale delle relative disposizioni concernenti, in particolare: a) la specificazione delle operazioni costituenti indebitamento e investimento; b) la modificabilità con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze delle previste tipologie; c) la impossibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite, con affidamento di compiti di controllo agli istituti finanziatori - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciato carattere dettagliato e analitico delle disposizioni impugnate - Violazione dell'autonomia regionale in materia di finanza pubblica riservata alla potestà legislativa (quanto meno concorrente) regionale, già compiutamente disciplinata dalle norme attuative dello statuto e da leggi e regolamenti regionali - Mancato rispetto delle regole procedurali in tema di attuazione dello statuto - Incidenza sull'autonomia organizzativa della regione ricorrente e degli enti valdostani - Contrasto con la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 - Ripercussioni sugli equilibri del bilancio regionale - Insussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo del governo nonché delle ragioni di tutela dell'unità economica della Repubblica - Contrasto con i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.**

- Legge 24 dicembre 2004, n. 350, art. 3, commi 16, 17, 18, 19, 20 e 21.
- Costituzione, artt. 3, 5, 116, 117, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, artt. 3, 4 e 48-bis .....

Pag. 33

- n. 37. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2004 (della Regione Campania).

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della 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 Campania - 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 - Invasione della sfera di competenze regionale con mancata previsione di qualsiasi forma di partecipazione delle stesse - Violazione del principio di autonomia finanziaria delle regioni - Violazione del principio di leale cooperazione.**

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi 16, 17, 18, 19, 20 e 21.
- Costituzione artt. 3, 114, 117 e 119, comma sesto.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della 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 Campania - 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 - Invasione della sfera di competenze regionale con mancata previsione di qualsiasi forma di partecipazione delle stesse - Incidenza sui rapporti tra fonti statali e fonti regionali, con violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare - Violazione del principio di autonomia finanziaria delle regioni - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di leale cooperazione.**

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi 16, 17, 18, 19, 20 e 21; d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.
- Costituzione artt. 3, 114, 117, 119 e 120.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della 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 Campania - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria per indebita limitazione unilaterale, ad opera della legislazione statale, delle ipotesi di ricorso all'autofinanziamento ed all'indebitamento - Previsione dell'attribuzione delle modifiche alle tipologie di indebitamento al Ministro dell'economia - Indebita ed irragionevole restrizione del concetto di investimento - Illegittima adozione di atto normativo di natura regolamentare - Invasione della sfera di competenze regionale - 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 - Violazione della competenza concorrente di Stato e Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica - Denunciata violazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità - Violazione del principio di legalità e di leale cooperazione.**

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi 16, 17, 18, 19, 20 e 21; legge 23 agosto 1988, n. 400.
- Costituzione artt. 117, comma sesto, e 119. ....

Pag. 38

n. 389. Ordinanza del Tribunale di Messina del 27 gennaio 2004.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare - Possibilità per lo stesso di sollecitare autonomamente la deliberazione di insindacabilità, sottoponendo la relativa questione alla Camera di appartenenza - Conseguente possibile preclusione dell'ulteriore corso del procedimento civile, senza alcun contraddittorio - Violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa - Lesione della funzione giurisdizionale - Violazione dei principî del giusto processo.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102 e 111

**Parlamento - Immunità parlamentari - Insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare - Estensione ad «ogni altra attività di opposizione, di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento» - Mancata imposizione di una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell'ambito di queste ultime - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio del nesso funzionale tra opinioni espresse dal parlamentare ed esercizio delle funzioni.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 3.
- Costituzione, artt. 3 e 68 .....

» 43

n. 390. Ordinanza del Tribunale di Siena del 9 febbraio 2004.

**Previdenza e assistenza sociale - Imprese agricole - Premi e contributi relativi alle gestioni previdenziali ed assistenziali - Non cumulabilità con il beneficio della riduzione dei contributi agricoli unificati - Previsione con norma interpretativa - Violazione del principio di uguaglianza sotto i profili dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento - Lesione dei principi sulla formazione della legge - Incidenza sulla funzione giurisdizionale.**

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, art. 44, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 3, 72 e 102 .....

» 47

N. 391. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 9 aprile 2004) del Tribunale di Savona del 9 luglio 2003.

**Notaio - Violazioni di obblighi professionali - Sanzioni disciplinari - Ammenda - Misura - Mancato adeguamento - Lamentata irrisorietà degli importi - Asserita disparità di trattamento rispetto ai provvedimenti disciplinari - Incidenza sul principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio del giusto processo - Irragionevolezza - Violazione del principio dell'esercizio delle pubbliche funzioni con disciplina ed onore.**

– Legge 16 febbraio 1913, n. 89, art. 137

– Costituzione, artt. 3, 54, 97 e 111 .....

Pag. 49

NN. 392 e 393. Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — del Tribunale di Modena del 30 maggio e il 4 giugno 2003 (pervenute alla Corte costituzionale il 9 aprile 2004).

**Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza e rito direttissimo - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoghe o più gravi - Violazione del principio di ragionevolezza - 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, art. 3 .....

» 51

NN. 394 e 395. Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — del Tribunale di Modena del 7 giugno 2003 (pervenute alla Corte costituzionale il 9 aprile 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 disparità di trattamento rispetto all'analogo reato di rientro nel territorio dello Stato a seguito di espulsione amministrativa, per il quale è previsto l'arresto facoltativo in flagranza.**

– 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, in relazione all'art. 13, comma 13-*ter*, del medesimo decreto legislativo.

– Costituzione, art. 3 .....

» 56

N. 396. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 9 aprile 2004) del Tribunale di Modena del 12 giugno 2003.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza e rito direttissimo - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoghe o più gravi - Violazione del principio di ragionevolezza.**

– 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, art. 3 .....

» 58

NN. 397 e 398. Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — del Tribunale di Modena dell'8 luglio 2003 (pervenue alla Corte costituzionale il 9 aprile 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 e rito direttissimo - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoghe o più gravi - Violazione del principio di ragionevolezza.**

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

Pag. 62

NN. 399 e 400. Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — del Tribunale di Modena del 7 luglio 2003 (pervenue alla Corte costituzionale il 9 aprile 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 disparità di trattamento rispetto all'analogo reato di rientro nel territorio dello Stato a seguito di espulsione amministrativa, per il quale è previsto l'arresto facoltativo in flagranza.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quiquies*, aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 13, comma 13-*ter*, del medesimo decreto legislativo.
- Costituzione, art. 3 .....

» 66

N. 401. Ordinanza del Tribunale di Prato del 23 novembre 2002 (pervenuta alla Corte costituzionale il 9 aprile 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 - Inadeguatezza della disciplina - 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, commi 5-*ter* e 5-*quiquies*, aggiunti dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3 e 13, comma terzo .....

» 68

NN. da 402 a 404. Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — del Tribunale di Prato del 3 maggio 2003 (pervenuta alla Corte costituzionale il 9 aprile 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 - Carenza del requisito della necessità ed urgenza per l'adozione da parte della polizia giudiziaria di provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla libertà personale.**

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

» 70

N. 405. Ordinanza della Corte dei conti, sez. giur. per la Regione Puglia, del 29 dicembre 2003.

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

- Legge 17 aprile 1985, n. 141, art. 7, comma 2.
- Costituzione, art. 3, primo comma ..... Pag. 72

N. 406. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche del 31 gennaio 2004.

**Edilizia e urbanistica - Regione Marche - Piani di lottizzazione e relative varianti - Adozione ed approvazione da parte dei Comuni - Obbligo dei comuni di trasmettere copia dei piani stessi alla Regione per eventuali osservazioni, come stabilito dall'art. 24 della legge n. 47/1985 - Esclusione - Violazione di principio fondamentale della legislazione statale in materia.**

- Legge della Regione Marche 5 agosto 1992, n. 34, artt. 4 e 30.
- Costituzione, art. 117, primo comma ..... » 75

N. 407. Ordinanza del giudice di pace di Roma del 28 ottobre 2003.

**Circolazione stradale - Regolamentazione della circolazione nei centri abitati - Facoltà dei Comuni, quali enti proprietari della strada, di subordinare il parcheggio e la sosta dei veicoli al pagamento di una somma (c.d. *ticket*) - Delega della relativa disciplina al Governo - Mancata indicazione di principi e criteri direttivi in ordine alle zone da sottoporre a vincolo e alla tariffazione - Previsione, nella sola normativa delegata, dell'emanazione di direttive ministeriali per i Comuni - Eccesso di delega - Incidenza sulla libertà di circolazione - Violazione dei principi di eguaglianza e di imparzialità amministrativa - Impedimento alla fruizione in condizioni di parità del bene demaniale della strada - Discriminazione dei cittadini in base alle condizioni economiche - Contrasto con il principio di capacità contributiva - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte.**

- Legge 13 giugno 1991, n. 190, art. 2, comma 1, lett. *f*) [*recte: d*)]; codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 7, comma 1, lett. *f*).
- Costituzione, artt. 3, 16, 23 e 76 [53 e 97] ..... » 85

N. 408. Ordinanza del T.a.r. per la Liguria del 21 gennaio 2004.

**Impiego pubblico - Personale in servizio nei ruoli direttivi del Corpo di Polizia penitenziaria - Collocamento a riposo al raggiungimento del sessantesimo anno di età - Progressione in ruolo e permanenza nelle qualifiche, anche con l'innalzamento dei limiti di età per esigenze di servizio come stabilito dal d.lgs. n. 334/2000 per i dipendenti pari qualifica della Polizia di Stato - Mancata previsione - Ingiustificato diverso trattamento di situazioni omogenee - Incidenza sul diritto al lavoro e sul principio di tutela del lavoro - Eccesso di delega.**

- d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146.
- Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 76 ..... » 90

N. 409. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Sassari del 24 dicembre 2003 .

**Straniero - Divieto di espulsione - Estensione allo straniero pur non in regola con le norme disciplinanti il soggiorno, che abbia tutti i familiari regolarmente soggiornanti in Italia e non abbia più alcun legame familiare, sociale, culturale o linguistico con il paese d'origine - Mancata previsione - Violazione di diritto fondamentale della persona, del principio di uguaglianza, delle norme sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - Incidenza sui principi di tutela della famiglia.**

– D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 19, comma 2.

– Costituzione, artt. 2, 3, 10, 29 e 30 .....

Pag. 93

# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 140

*Sentenza 10 - 14 maggio 2004*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regione Basilicata - Industria e commercio - Rete distributiva dei carburanti - Installazione di nuovi impianti - Legge regionale attributiva di competenze ai Comuni, con previsione di poteri sostitutivi regionali - Ricorso del Governo - Asserita esclusione di una potestà legislativa della Regione di prevedere ipotesi di controllo sostitutivo sui Comuni, lesione della «equiordinata autonomia comunale» - Non fondatezza della questione.**

- Legge Regione Basilicata 13 maggio 2003, n. 20, art. 4, comma 2.
- Costituzione, artt. 5, 114, 117, 118, 119, 120, 127.

## 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. 4, comma 2, della legge della Regione Basilicata 13 maggio 2003, n. 20 (Razionalizzazione ed ammodernamento della rete distributiva dei carburanti), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 18 luglio 2003, depositato in cancelleria il 22 successivo ed iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2003.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

Udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2004 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Udito l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri.

## *Ritenuto in fatto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 18 luglio 2003 e depositato il 22 luglio 2003, ha sollevato, in riferimento agli artt. 5, 114, 117, 118, 119, 120 e 127 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Basilicata 13 maggio 2003, n. 20 (Razionalizzazione ed ammodernamento della rete distributiva dei carburanti), nella parte in cui, nel definire le competenze dei comuni per quanto concerne l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti su aree private, stabilisce che, trascorsi i termini assegnati dalla stessa legge per l'esercizio di tali competenze senza che i comuni abbiano provveduto, provvede la regione entro il termine ulteriore di 120 giorni, con esercizio di poteri sostitutivi secondo le modalità di cui all'art. 46 della legge regionale n. 23 del 1999.

Ad avviso del ricorrente, la norma denunciata, che introduce un'ipotesi di controllo sostitutivo della regione sui comuni, eccederebbe la competenza legislativa della regione, ponendosi in contrasto con gli artt. 5, 114, 117, 118, 120 e 127 della Costituzione. Si rileva, inoltre, che nel nuovo quadro costituzionale — il quale esclude posizioni di supremazia delle regioni sui comuni — appaiono difficilmente configurabili ad opera di una legge regionale ipotesi di controllo sulla equiordinata autonomia comunale, cui, a norma dell'art. 118, sono attribuite in via di principio tutte le funzioni amministrative.

Infine si osserva che l'art. 120 della Costituzione — il quale prevede un potere di sostituzione del solo Governo nell'esercizio delle competenze di organi di enti autonomi di qualsiasi livello (quali regioni, comuni, città metropolitane e province) e assegna alla competenza legislativa statale la disciplina dei poteri sostitutivi — porta ad escludere un'attuale potestà legislativa della regione che abbia ad oggetto ipotesi di controllo sostitutivo sui comuni.

2. — Si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, in persona del presidente della giunta regionale, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

La regione premette che con la norma censurata il legislatore regionale si è uniformato al regime del potere sostitutivo regionale, già vigente in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica nonché di localizzazione di aree ed installazione di impianti di carburanti. La previsione di un simile potere sostitutivo avrebbe, tuttora, la finalità di salvaguardare gli obiettivi programmatici della regione e di evitare che ritardi nell'adozione dei provvedimenti di titolarità municipale possano produrre rallentamenti nella programmazione regionale o nella sua ulteriore fase di attuazione.

Ad avviso della resistente, sono infondate le censure sollevate nei confronti della norma impugnata, in quanto quest'ultima sarebbe finalizzata ad assicurare l'esercizio unitario delle funzioni amministrative a livello sovracomunale e nell'interesse dell'intera comunità regionale. Del resto, la sostituzione prevista dalla norma impugnata non configura una sovraordinazione, in quanto il preventivo riconoscimento di un termine entro il quale l'ente inerte è invitato a provvedere consente a quest'ultimo di rappresentare e difendere le ragioni del ritardo o quelle della mancata attivazione.

Quanto, poi, alla pretesa violazione dell'art. 120 della Costituzione, la regione osserva che la previsione costituzionale ha riservato al Governo il potere di sostituirsi ad organi delle regioni e degli enti locali solo in ipotesi tassative, le quali, peraltro, non presuppongono la mera inerzia degli enti titolari.

Secondo la resistente, tale norma costituzionale non sarebbe, infatti, da riferire all'intera questione dei poteri sostitutivi comunque esercitati o esercitabili, bensì a quelli di competenza governativa che, per quanto limitati ad ambiti determinati ed a tutela di interessi nazionali, necessitano di una disciplina di attuazione che salvaguardi l'autonomia delle regioni e degli altri enti locali da possibili abusi o arbitri del potere centrale.

Quanto, infine, alla legge 5 giugno 2003, n. 131, in tema di adeguamento dell'ordinamento nazionale alla legge costituzionale n. 3 del 2001, la regione osserva che essa è entrata in vigore successivamente alla legge regionale n. 20 del 2003, e, qualora sia considerata normativa di principio, potrebbe al più giustificare il promovimento di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale ma non un giudizio in via principale come il presente.

3. — All'udienza pubblica il ricorrente ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nelle difese scritte.

#### *Considerato in diritto*

1. — La questione di legittimità costituzionale, sollevata con il ricorso del Presidente del Consiglio indicato in epigrafe, ha ad oggetto l'art. 4, comma 2, della legge della Regione Basilicata 13 maggio 2003, n. 20 (Razionalizzazione ed ammodernamento della rete distributiva dei carburanti), nella parte in cui stabilisce che, trascorsi i termini assegnati dalla stessa legge ai comuni per esercitare le competenze previste circa l'installazione di nuovi impianti di carburante, provvede, in via sostitutiva, la regione entro il termine ulteriore di 120 giorni.

Tale norma, che introduce una forma di controllo sostitutivo, contrasterebbe, sotto vari profili, con gli artt. 5, 114, 117, 118, 119, 120 e 127 della Costituzione, essenzialmente perché, secondo la difesa del ricorrente, «appaiono difficilmente configurabili ad opera di una legge regionale ipotesi di controllo sull'equiordinata autonomia comunale, cui, ex art. 118, sono attribuite in via di principio tutte le funzioni amministrative con la potestà regolamentare a queste inerente», cosicché, anche in relazione alla portata degli artt. 119 e 120 della Costituzione, sarebbe da «escludere un'attuale potestà legislativa della regione di prevedere ipotesi di controllo sostitutivo sui comuni».

2. — La questione non è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente posto in luce (*cf.* da ultimo le sentenze n. 112, n. 69 e n. 43 del 2004) una serie di principi costituzionali sulla cui base, fermo il carattere «straordinario» ed «aggiuntivo» degli interventi del Governo, disciplinati dall'art. 120 della Costituzione (sentenza n. 43 del 2004), ha motivato l'ammissibilità, in linea generale, di interventi sostitutivi previsti — per quanto qui interessa — dalla legislazione regionale di settore in capo ad organi della regione nei confronti di enti locali. Si deve però trattare, dato il carattere eccezionale di tali forme di sostituzione rispetto al normale svolgimento delle funzioni degli enti locali, di interventi rispettosi di una serie di limiti e condizioni. In primo luogo, è necessario che l'ipotesi di sostituzione sia prevista da una legge che fissi precisi presupposti sostanziali e procedurali (sentenza n. 338 del 1989); in secondo luogo, che il potere sostitutivo concerna atti la cui obbligatorietà sia espressiva di interessi di dimensione più ampia (sentenza n. 177 del 1988); in terzo luogo, che il relativo potere venga esercitato da organi di governo della regione (sentenze n. 460 del 1989 e n. 313 del 2003); ed infine che sia previsto un apposito procedimento, nel cui ambito, in conformità al principio di leale collaborazione, sia consentito all'ente, che deve essere sostituito, di interloquire ed eventualmente di provvedere direttamente (sentenza n. 416 del 1995 e ordinanza n. 53 del 2003).

Tutti questi limiti e condizioni all'esercizio del potere regionale sostitutivo appaiono osservati nella fattispecie in esame. Ed invero la norma di legge censurata, in combinato disposto con l'art. 46 della legge della Regione Basilicata 11 agosto 1999, n. 23 (Tutela, governo ed uso del territorio), disciplina i presupposti affinché la giunta regionale possa esercitare poteri sostitutivi nei confronti di comuni inadempienti all'obbligo — connesso ad interessi di rilievo regionale — di individuare le aree più opportune per l'installazione di nuovi impianti di carburante, prevedendo altresì un apposito procedimento con un'articolata scansione di tempi finalizzata a garantire all'ente interessato possibilità di intervento autonomo. L'art. 4, comma 1, della legge censurata stabilisce un termine generale di novanta giorni per gli adempimenti in questione da parte dei comuni, decorso il quale, in caso di inadempienza, la giunta regionale fissa, in un arco temporale di centoventi giorni dalla scadenza, un apposito termine di esecuzione, definito «perentorio» dal citato art. 46, con effetti assimilabili a quelli di una diffida al comune inadempiente a provvedere. Soltanto alla conclusione di questo articolato procedimento, la giunta regionale può esercitare i poteri sostitutivi per il compimento degli atti necessari, rispettando così il principio di leale collaborazione, dal momento che al comune interessato sono concesse ampie possibilità di interloquire e anche di intervenire prima dell'adozione degli atti sostitutivi.

Alla luce di queste considerazioni la censurata norma della legge della Regione Basilicata n. 20 del 2003 non costituisce affatto — come sostiene la difesa erariale — una forma di indebito controllo sulla «equiordinata autonomia comunale» e non contrasta quindi, sotto i profili prospettati, con i parametri costituzionali evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Basilicata 13 maggio 2003, n. 20 (Razionalizzazione ed ammodernamento della rete distributiva dei carburanti), sollevata, in riferimento agli artt. 5, 114, 117, 118, 119, 120 e 127 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2004.

*Il Presidente:* ZAGREBELSKY

*Il redattore:* CAPOTOSTI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 maggio 2004.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

04C0594

N. 141

Ordinanza 10 - 14 maggio 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Tassa annuale per il mantenimento dell'iscrizione delle società nel registro delle imprese - Norma ritenuta in contrasto con l'ordinamento comunitario dalla Corte di giustizia delle Comunità europee - Azione per la ripetizione del versamento indebito - Applicazione del termine triennale di decadenza previsto per la restituzione delle tasse erroneamente pagate - Lamentata irragionevole equiparazione del versamento indebito al versamento erroneo - Questione già dichiarata manifestamente infondata - Manifesta infondatezza.**

- Legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 11, comma 2.
- 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

### ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), promossi con tre ordinanze del 3 aprile 2003 dal Tribunale di Firenze, rispettivamente iscritte ai numeri 762, 763 e 764 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2003.

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

Udito nella camera di consiglio del 24 marzo 2004 il giudice relatore Franco Bile.

Ritenuto che con le tre ordinanze di identico tenore, indicate in epigrafe, il Tribunale di Firenze ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), secondo cui il rimborso di quanto versato a titolo di tassa annuale per il c.d. mantenimento dell'iscrizione delle società nel registro delle imprese — tassa istituita dall'art. 3, commi 18 e 19, del decreto-legge 19 dicembre 1984, n. 853 (Disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto e di imposte sul reddito e disposizioni relative all'amministrazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 1985, n. 17, successivamente ritenuta dalla Corte di giustizia delle comunità europee in contrasto con l'ordinamento comunitario — deve essere chiesto nel termine triennale previsto dall'art. 13 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641 (Disciplina delle tasse sulle concessioni governative), per la restituzione delle tasse erroneamente pagate;

che la prima e la terza ordinanza sono state rese nel corso di due giudizi di opposizione proposti dall'amministrazione finanziaria dello Stato contro i decreti con cui il presidente del tribunale le aveva ingiunto di restituire, rispettivamente alla s.p.a. Mondialcarta e alla S.r.l. Praedium, somme da esse pagate a titolo di «tassa di mantenimento» per gli anni 1985-1992 e 1990-1992, mentre la seconda è stata pronunciata nel corso del giudizio instaurato dalla S.r.l. CEDI-Centro Servizi Associativi contro detta amministrazione, per ottenere la restituzione di somme a quel titolo pagate per gli anni 1985-1992;

che in tutti e tre i giudizi — secondo quanto riferito dalle ordinanze — l'amministrazione opponente ha eccepito la decadenza delle società dall'azione di restituzione per intervenuto decorso del triennio, di cui al citato art. 13;

che, secondo il giudice rimettente, la norma impugnata contrasta con l'art. 3 della Costituzione «nella parte in cui, stabilendo il termine decadenziale triennale del diritto al rimborso tributario sorgente da un indebito versamento, non differenzia tale diritto da quello sorgente dal versamento erroneo»;

che in tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, depositando memorie di contenuto identico, nelle quali ha sostenuto l'inammissibilità e comunque la manifesta infondatezza della questione.

Considerato che i tre giudizi, ponendo la stessa questione, devono essere riuniti;

che l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato non è fondata, in quanto dalla pur succinta motivazione delle ordinanze si può desumere che la scelta fatta dall'art. 11, comma 2, della legge n. 448 del 1998, di estendere all'azione di ripetizione della «tassa di mantenimento» il termine triennale di decadenza di cui all'art. 13 del d. P. R. n. 641 del 1972, è dal rimettente ritenuta irragionevole sotto il profilo della differenza esistente tra pagamento di tasse non dovute perché previste da norme contrastanti con il diritto comunitario (oggetto della prima norma) e pagamento di tasse non dovute perché versate a seguito di errore imputabile al contribuente (oggetto della seconda);

che, successivamente alla pronuncia delle ordinanze di rimessione, nel merito la questione è stata decisa da questa Corte nel senso della manifesta infondatezza con l'ordinanza n. 365 del 2003, emessa in due giudizi di legittimità costituzionale proposti dallo stesso rimettente con la medesima motivazione di cui alle suddette ordinanze;

che, pertanto, anche le questioni proposte dalle ordinanze in epigrafe devono essere dichiarate manifestamente infondate.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Firenze con le ordinanze in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2004.

*Il Presidente:* ZAGREBELSKY

*Il redattore:* BILE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 maggio 2004.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 142

*Ordinanza 10 - 14 maggio 2004*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Trattamento economico - Svolgimento di mansioni superiori - Diritto alle differenze retributive - Esclusione - Assunta lesione del principio di adeguatezza della retribuzione alla qualità del lavoro svolto, disparità di trattamento tra lavoratori che svolgono le medesime mansioni, lesione del canone di ragionevolezza in relazione alle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 387 del 1998 - Omessa considerazione del «diritto vivente» esistente e prospettazione della questione per finalità meramente interpretative - Manifesta inammissibilità.**

- D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, artt. 56 e 57; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, artt. 25 e 43, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 36.

#### 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

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 56 e 57 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e degli articoli 25 e 43, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), promosso con ordinanza del 7 aprile 2003 dalla Corte di appello di Perugia nel procedimento civile vertente tra Regione Umbria e S. F. R., iscritta al n. 415 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2003.

Visti l'atto di costituzione di S. F. R. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 24 marzo 2004 il giudice relatore Francesco Amirante.

Ritenuto che la Corte di appello di Perugia, con ordinanza del 7 aprile 2003, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 56 e 57 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e degli artt. 25 e 43, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), nel testo antecedente alle modifiche intervenute con l'art. 15 del decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387;

che dette norme sono censurate in quanto — «qualora vengano interpretate nel senso della insussistenza del diritto del dipendente di una pubblica amministrazione di percepire la differenza di trattamento economico in relazione alla qualifica superiore (e laddove si dovesse interpretare l'evoluzione normativa ... nel senso che solo con le modifiche intervenute con l'art. 15, d.lgs. n. 387 del 1998, sia stato introdotto tale diritto)» — vulnererebbero l'art. 3 Cost. sotto il duplice profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento, insita nel negare per un certo periodo a determinate mansioni ogni rilievo ai fini delle differenze retributive e nel riconoscerlo invece ad identiche mansioni ma soltanto limitatamente ad un periodo successivo;

che le medesime norme, interpretate nel senso ora riportato, risulterebbero altresì preclusive della diretta applicazione dell'art. 36 Cost.;

che il giudice *a quo*, investito del gravame proposto dalla Regione Umbria avverso la sentenza con cui il giudice di primo grado aveva riconosciuto ad un suo *ex* dipendente le differenze retributive relative allo svolgimento di mansioni superiori dal 1° ottobre 1991 al 31 dicembre 1998, osserva come, secondo l'appellante, il disposto dell'art. 56 del d.lgs. n. 29 del 1993 (sostituito dall'art. 25 del d.lgs. n. 80 del 1998), pur riconoscendo una rilevanza economica e giuridica allo svolgimento di mansioni superiori, avrebbe rinviato l'applicazione di tale normativa all'emanazione della nuova disciplina degli ordinamenti professionali previsti dai contratti collettivi;

che in tal modo, pur essendo tale principio divenuto immediatamente operativo (ancor prima della stipula dei predetti contratti collettivi) — a seguito della modifica operata sul comma 6 di detto art. 56 dall'art. 15 del d.lgs. n. 387 del 1998 — tuttavia esso troverebbe applicazione solo *pro futuro*, onde sarebbero retribuibili in base all'art. 56, comma 6, del d.lgs. n. 29 del 1993 solo le mansioni superiori svolte dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 387 del 1998;

che, a parere della Corte remittente, le disposizioni censurate, laddove si dovessero interpretare nel senso suddetto, risulterebbero costituzionalmente illegittime benché, avuto riguardo all'evoluzione della normativa, esse non sarebbero comunque ostative al riconoscimento del diritto alle differenze retributive, anche argomentando sulla scorta della diretta applicabilità dell'art. 36 Cost., affermata da molteplici decisioni dei giudici amministrativi;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza della questione, sia perché il rapporto di pubblico impiego si sottrarrebbe alla logica di scambio sottesa all'art. 36 Cost., sia per la indisponibilità degli interessi pubblici preposti alla scelta del tipo di attività cui assegnare il dipendente in osservanza dei valori di imparzialità e di buon andamento;

che nel giudizio davanti a questa Corte si è tardivamente costituita la parte privata.

Considerato che la Corte di appello di Perugia dubita, in riferimento agli articoli 3 e 36 Cost., della legittimità costituzionale degli articoli 56 e 57 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nella loro originaria formulazione e come successivamente modificati dagli artt. 25 e 43, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, nel testo precedente l'entrata in vigore del decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387, in quanto escluderebbero il diritto del dipendente di una pubblica amministrazione a ricevere le differenze di retribuzione tra quanto gli spetta per le mansioni effettivamente svolte, superiori a quelle proprie della qualifica attribuitagli, e ciò che in riferimento a quest'ultima gli viene corrisposto;

che, secondo la remittente, le norme impugnate, qualora ad esse venisse attribuito il contenuto suindicato, violerebbero il precetto costituzionale che vuole che la retribuzione sia adeguata, tra l'altro, alla qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.) nonché quello della necessaria parità di trattamento (art. 3 Cost.) tra lavoratori che svolgono le medesime mansioni pur rivestendo qualifiche diverse, e lederebbero altresì il canone della ragionevolezza per il fatto che a determinate mansioni verrebbe negato ogni rilievo ai fini retributivi per il periodo di tempo antecedente l'entrata in vigore dell'art. 15 del d.lgs. n. 387 del 1998, riconoscendolo invece per il periodo successivo;

che la Corte d'appello di Perugia non fornisce la propria autonoma interpretazione delle norme censurate;

che essa neppure enuncia l'esistenza di un univoco indirizzo giurisprudenziale tale da assurgere al rango di «diritto vivente», ma, al contrario, dà atto dell'esistenza di una duplicità di orientamenti interpretativi e manifesta la propria preferenza per quello che, attribuendo alle disposizioni denunciate il contenuto di non escludere il suindicato diritto alle differenze retributive, risulterebbe conforme ai parametri costituzionali evocati;

che la questione si risolve pertanto nella richiesta alla Corte di avallare l'opzione ermeneutica che la remittente ritiene preferibile;

che, in tal modo motivata, l'ordinanza di rimessione solleva un mero problema interpretativo ed è idonea a introdurre il giudizio di legittimità costituzionale (vedi *ex plurimis* ordinanze n. 92 del 2004, n. 289 del 2003 e n. 442 del 2001).

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

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 56 e 57 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e degli artt. 25 e 43, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 36 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Perugia con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2004.

*Il Presidente:* ZAGREBELSKY

*Il redattore:* AMIRANTE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 maggio 2004.

*Il direttore della Cancelleria:* DI PAOLA

N. 143

*Ordinanza del 10 - 14 maggio 2004*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza e assistenza - Indebito pensionistico - Prestazioni pensionistiche indebitamente percepite a carico dell'INPS - Ripetizione - Esclusione in favore dei soli percettori aventi un reddito imponibile per l'anno 2000 pari o inferiore a euro 8.263,31 - Asserita ingiustificata disparità di trattamento tra pensionati e inadeguatezza della tutela previdenziale per i percettori in buona fede dell'indebito, aventi un reddito superiore - Motivazione sulla rilevanza carente - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 38, commi 7 e 8.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

### 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 7 e 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), promossi con ordinanze del 10 luglio 2002 dal Tribunale di Viterbo e del 10 aprile 2003 dal Tribunale di Macerata nei procedimenti civili vertenti tra l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS) e Maria Di Bennardo e tra l'INPS e Giovanni Panfini, iscritte ai numeri 519 del registro ordinanze 2002 e 786 del registro ordinanze 2003, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2002 e n. 40, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di costituzione dell'INPS e di Giovanni Panfini, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 6 aprile 2004 il giudice relatore Franco Bile;

Uditi gli avvocati Alessandro Riccio per l'INPS, Giovanni Angelozzi per Giovanni Panfini e l'avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che con ordinanza del 10 luglio 2002 il Tribunale di Viterbo, in sede di giudizio di rinvio nel procedimento civile vertente tra Maria Di Bennardo e l'INPS, ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 7 e 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002),

nella parte in cui — prevedendo che nei confronti dei soggetti che hanno percepito indebitamente prestazioni pensionistiche o quote di prestazioni pensionistiche o trattamenti di famiglia, a carico dell'INPS, per periodi anteriori al 1° gennaio 2001, non si fa luogo al recupero dell'indebito solo nel caso in cui i soggetti medesimi siano percettori di un reddito personale imponibile IRPEF per l'anno 2000 di importo pari o inferiore a euro 8.263,31 — consente, negli altri casi, la ripetizione (seppur non integrale, ma nei limiti di tre quarti dell'importo riscosso) di prestazioni previdenziali percepite in buona fede che, secondo la precedente disciplina vigente al momento della loro percezione, non sarebbero state ripetibili;

che inizialmente la Di Bennardo aveva adito il Pretore di Roma, chiedendo declaratoria di irripetibilità, ai sensi dell'art. 52 della legge 9 marzo 1989, n. 88 (Ristrutturazione dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per le assicurazioni e gli infortuni sul lavoro), di somme indebitamente percepite a titolo di trattamento pensionistico;

che la domanda era stata accolta con sentenza confermata dal Tribunale di Roma che aveva respinto l'appello dell'INPS;

che quest'ultima pronuncia era stata annullata dalla Corte di cassazione con sentenza n. 11991 del 1999 con rinvio appunto al Tribunale di Viterbo;

che il giudizio era stato riassunto dall'INPS con ricorso depositato in data 20 agosto 2000, con cui l'Istituto chiedeva dichiararsi ripetibile (nei limiti dei tre quarti) le somme indebitamente erogate alla Di Bennardo nel periodo 1° gennaio 1986-31 dicembre 1988, previo accertamento del reddito da lei conseguito nel 1995;

che l'adito Tribunale di Viterbo con una prima ordinanza di rimessione aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 260 e 261, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione;

che questa Corte, con ordinanza n. 249 del 2002, aveva ordinato la restituzione degli atti, essendo sopravvenuta l'entrata in vigore del citato art. 38, commi 7 e 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448;

che il Tribunale di Viterbo ha investito nuovamente la Corte con una seconda ordinanza di rimessione, riproponendo le medesime censure;

che il rimettente osserva come il regime dell'indebito previdenziale sia stato disciplinato nel tempo da diverse norme, tra cui il citato art. 52 della legge n. 88 del 1989;

che è successivamente intervenuta dapprima la ricordata legge n. 662 del 1996, il cui art. 1, commi 260 e 261, ha stabilito che nei confronti dei soggetti che nel periodo anteriore al 1° gennaio 1996 avessero percepito indebitamente prestazioni pensionistiche non si faceva luogo al recupero dell'indebito se i soggetti medesimi (salva l'ipotesi del dolo) fossero percettori di un reddito personale imponibile ai fini dell'IRPEF per l'anno 1995 di importo pari o inferiore a lire 16.000.000, mentre il recupero avveniva nei limiti dei tre quarti dell'indebito per i percettori di reddito superiore a tale limite;

che la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che le prestazioni indebitamente erogate dagli enti di previdenza prima del 1° gennaio 1996 sono ripetibili secondo i criteri posti dall'art. 1, commi 260 e 261, della legge n. 662 del 1996, che al riguardo sostituiscono per intero la precedente disciplina;

che analoga disciplina è stata successivamente posta dall'art. 38, commi 7 e 8, della legge n. 448 del 2001, con riferimento alla percezione indebita di prestazioni pensionistiche o quote di prestazioni pensionistiche o trattamenti di famiglia, a carico dell'INPS, per periodi anteriori al 1° gennaio 2001, prevedendosi l'irripetibilità dell'indebito qualora i soggetti medesimi fossero percettori di un reddito personale imponibile ai fini dell'IRPEF per l'anno 2000 di importo pari o inferiore a euro 8.263,31;

che tale disciplina a carattere retroattivo è — ad avviso del tribunale rimettente — assai simile a quella già scrutinata da questa Corte con la sentenza n. 39 del 1993, che ha dichiarato illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione, l'art. 13, comma 1, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), nella parte in cui estendeva le innovazioni introdotte nella disciplina della ripetizione di indebito in materia pensionistica ai rapporti sorti precedentemente alla data della sua entrata in vigore o comunque pendenti a quella data;

che, secondo il Tribunale di Viterbo, anche l'art. 38, commi 7 e 8, della legge n. 448 del 2001 dà adito ad analoghi dubbi di costituzionalità in quanto comporterebbe l'ingiustificata disparità di trattamento (art. 3 Cost.) tra i pensionati nei confronti dei quali l'ente previdenziale abbia agito per il recupero dell'indebito prima dell'entrata in vigore della norma impugnata, con conseguente dichiarazione di non ripetibilità ai sensi della previgente disciplina, ed i pensionati nei confronti dei quali — a parità di ogni altra circostanza, ed in particolare dell'epoca di insorgenza dell'indebito, del reddito percepito superiore all'importo di euro 8.263,31 e dell'assenza di dolo — il recupero sia stato promosso dopo l'entrata in vigore della menzionata legge n. 448 del 2001, nel regime di limitata ripetibilità da quest'ultima previsto, con conseguente inadeguatezza della tutela previdenziale per i percettori dell'indebito (art. 38 Cost.);

che si è costituito l'INPS concludendo per l'inammissibilità o l'infondatezza della sollevata questione di costituzionalità e rilevando in particolare la mancanza nell'ordinanza di rimessione di qualsiasi riferimento all'applicabilità del richiamato *jus superveniens* alla fattispecie esaminata dal tribunale;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo parimenti per l'inammissibilità o l'infondatezza della questione;

che con ordinanza del 10 aprile 2003 il Tribunale di Macerata, nel giudizio pendente, in sede di rinvio dopo la pronuncia della Corte di cassazione n. 6747 del 1999, tra l'INPS e Giovanni Panfini, avente ad oggetto la ripetizione di una prestazione pensionistica percepita indebitamente prima del 1° gennaio 1996, ha sollevato, con analoghe argomentazioni, la medesima questione di costituzionalità in riferimento agli stessi parametri dopo che gli atti gli erano stati parimenti restituiti da questa Corte con la citata ordinanza n. 249 del 2002, per riesame della rilevanza alla luce della menzionata sopravvenienza legislativa;

che — secondo il tribunale — era risultato che il Panfini aveva percepito nel 2000 un reddito superiore al limite di cui al comma 7 dell'art. 38 della legge n. 448 del 2001;

che pertanto sussistevano i presupposti per la ripetibilità dell'indebito pensionistico, ma — ad avviso del rimettente — permanevano, anche in riferimento all'art. 38 della legge n. 448 del 2001, tutte le ragioni che avevano fondato il sospetto di illegittimità costituzionale dei commi 260 e 261 dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996 nella precedente ordinanza di rimessione, stante la sostanziale identità delle due normative;

che, secondo il rimettente, la disciplina censurata dell'indebito previdenziale è irragionevolmente diretta a colpire emolumenti pensionistici di assai modesto importo, garantiti dall'art. 38 Cost. per categorie di cittadini più deboli, i quali tuttavia risultano esposti alla ripetizione di un indebitato maturato prima dell'entrata in vigore della disciplina medesima;

che anche in questo giudizio l'INPS si è costituito concludendo per l'inammissibilità o l'infondatezza della sollevata questione di costituzionalità;

che si è costituita anche la parte privata che ha concluso per l'accoglimento della questione di costituzionalità aderendo alle argomentazioni svolte dall'ordinanza di rimessione.

Considerato che i due giudizi possono essere riuniti avendo ad oggetto la medesima disposizione (art. 38, commi 7 e 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448);

che tale normativa prevede che nei confronti dei soggetti i quali hanno percepito indebitamente prestazioni pensionistiche o quote di prestazioni pensionistiche o trattamenti di famiglia, a carico dell'INPS, per periodi anteriori al 1° gennaio 2001, non si fa luogo al recupero dell'indebito qualora i soggetti medesimi siano percettori di un reddito personale imponibile ai fini dell'IRPEF per l'anno 2000 di importo pari o inferiore ad euro 8.263,31 e, ove invece tale soglia reddituale sia superata, non si fa luogo al recupero dell'indebito nei limiti di un quarto dell'importo riscosso;

che con una disposizione analoga il precedente art. 1, commi 260 e 261, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, aveva stabilito che nei confronti dei soggetti che avevano percepito indebitamente prestazioni pensionistiche o quote di prestazioni pensionistiche o trattamenti di famiglia nonché rendite, anche se liquidate in capitale, a carico degli enti pubblici di previdenza obbligatoria, per periodi anteriori al 1° gennaio 1996, non si faceva luogo al recupero dell'indebito qualora i soggetti medesimi fossero percettori di un reddito personale imponibile ai fini dell'IRPEF per l'anno 1995 di importo pari o inferiore a lire 16.000.000 e parimenti, ove invece tale soglia reddituale fosse superata, il recupero dell'indebito avveniva nei limiti di un quarto dell'importo riscosso;

che nei giudizi pendenti innanzi ai giudici rimettenti, concernenti entrambi fattispecie di indebiti pensionistici maturati prima del 1° gennaio 1996, sia l'una che l'altra disposizione sarebbero astrattamente idonee — secondo distinti ed attualmente contrastanti orientamenti della giurisprudenza di legittimità — a rendere parzialmente ripetibili le prestazioni previdenziali indebitamente erogate dall'INPS, sì da fraporsi entrambe all'applicabilità della disciplina a regime dell'indebito previdenziale, che i giudici rimettenti mirano ad applicare una volta rimossa la norma sospettata di incostituzionalità;

che sulla rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale incide il rapporto tra tali due disposizioni, atteso che di esse solo l'art. 38, commi 7 e 8, della legge n. 448 del 2001 è oggetto delle censure dei giudici rimettenti, onde diviene determinante l'applicabilità dell'una o dell'altra disciplina agli indebiti previdenziali insorti prima del 1° gennaio 1996;

che entrambi i giudici rimettenti — limitandosi ad affermare, in termini meramente assertivi, l'applicabilità dell'art. 38, commi 7 e 8, della legge n. 448 del 2001, e non già dell'art. 1, commi 260 e 261, della legge n. 662 del 1996 — non affrontano motivatamente tale problema interpretativo, benché con la precedente citata ordinanza n. 249 del 2002 di restituzione degli atti questa Corte avesse precisato che la sopravvenienza legislativa, costituita dalla disposizione attualmente censurata, richiedesse una motivata «riconsiderazione della natura transitoria o meno degli effetti sulle ripetizioni di indebitato pregresso»;

che d'altra parte i rimettenti, pur muovendo da tale non motivato presupposto, omettono poi del tutto di esaminare il rapporto tra le due disposizioni per verificare se l'art. 38, commi 7 e 8, della legge n. 448 del 2001 — che comunque rende inapplicabile per gli indebiti previdenziali anteriori al 1° gennaio 2001 la disciplina a regime posta dall'art. 13 della legge 30 dicembre 1991, n. 412 — operi allo stesso modo anche sull'art. 1, commi 260 e 261, della legge n. 662 del 1996, ovvero ne comporti l'abrogazione per incompatibilità;

che — ai fini di ritenere la rilevanza della questione — i rimettenti avrebbero dovuto motivare non solo sull'applicabilità dell'art. 38, commi 7 e 8, citato, anche agli indebiti previdenziali sorti prima del 1° gennaio 1996, ma altresì sulla negazione di ogni residuale operatività dell'art. 1, commi 260 e 261, citato, a seguito dell'eventuale caducazione della prima disposizione, da essi sollecitata;

che sotto entrambi i profili la motivazione sulla rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale si rivela carente, onde quest'ultima è manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudici,*

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 7 e 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, dal Tribunale di Viterbo e dal Tribunale di Macerata con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2004.

*Il presidente:* ZAGREBELSKY

*Il redattore:* BILE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 maggio 2004.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 144

Ordinanza 10 - 14 maggio 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Patrocinio a spese dello Stato - Istanza di ammissione al beneficio - Indicazione del codice fiscale a pena di inammissibilità - Obbligo valevole anche per l'imputato straniero irregolarmente presente sul territorio dello Stato - Assunta lesione del diritto di difesa, delle norme internazionali a tutela del diritto di difesa, disparità di trattamento rispetto al procedimento amministrativo di espulsione, «eccesso di potere legislativo per irragionevolezza» - Manifesta infondatezza della questione.**

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 79.
- Costituzione, artt. 3, 10 e 24.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gustavo ZAGREBELSKY;

*Giudici:* Valerio ONIDA, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 79 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), promosso con ordinanza del 15 luglio 2003 dal Tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di Rambu Juliano, iscritta al n. 897 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2003.

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

Udito nella camera di consiglio del 7 aprile 2004 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Ritenuto che il Tribunale di Roma in composizione monocratica, con ordinanza del 15 luglio 2003, ha sollevato questione di legittimità costituzionale — per contrasto con gli articoli 3, 10 e 24 della Costituzione — dell'art. 79 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), «nella parte in cui prevede, a pena di inammissibilità della domanda di ammissione al patrocinio dei non abbienti, l'indicazione del codice fiscale, anche nel caso in cui l'istante sia cittadino straniero irregolarmente presente sul territorio dello Stato»;

che il rimettente — nel premettere di essere chiamato a giudicare, con rito direttissimo, della responsabilità penale di imputato straniero, tratto in arresto per il reato *ex art.* 13, comma 13, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) — evidenzia che il predetto imputato, «cittadino romeno irregolarmente presente sul territorio dello Stato», ha «chiesto l'ammissione al gratuito patrocinio, depositando istanza priva dell'indicazione del codice fiscale»;

che il giudice *a quo*, quanto alla rilevanza della questione, deduce che «l'applicazione letterale» dell'articolo impugnato — il quale, facendo carico ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea di «corredare» (per i redditi prodotti all'estero) l'istanza di ammissione al beneficio *de quo* con una certificazione dell'autorità consolare, denoterebbe che il legislatore «non abbia inteso rinunciare alla presentazione da parte dello straniero di tutti gli altri elementi enumerati nelle lettere di cui al comma primo», ivi compreso quello di cui alla

lettera *b*), cioè a dire il codice fiscale dell'interessato e dei componenti la sua famiglia anagrafica — non lascerebbe spazio «a diverse interpretazioni costituzionalmente compatibili», con conseguente necessità di reiezione dell'istanza proposta dall'imputato;

che secondo il Tribunale di Roma la norma impugnata, così interpretata, sarebbe costituzionalmente illegittima, violando, innanzitutto, l'art. 24 della Costituzione, giacché — come chiarito dalla stessa giurisprudenza costituzionale (si richiamano sul punto le sentenze n. 194 del 1992 e n. 492 del 1991) — la «garanzia di accesso alla giustizia ai non abbienti» costituisce un «diritto inviolabile», riconosciuto all'«uomo in quanto tale»;

che la disposizione censurata, inoltre, si porrebbe «in contrasto con due carte fondamentali dei diritti umani, così violando indirettamente l'art. 10 della Costituzione», giacché, nel subordinare all'indicazione del codice fiscale la fruizione del beneficio dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato anche per i soggetti introdotti irregolarmente nel territorio della Repubblica (non in grado di adempiere a tale onere), essa violerebbe il diritto previsto in favore di «ogni accusato» — dall'art. 6, terzo comma, lettera *c*), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 — a «poter essere assistito gratuitamente da un avvocato di ufficio», pregiudicando altresì il diritto dell'imputato «a vedersi assegnato un difensore d'ufficio gratuitamente, qualora non abbia i mezzi per pagarlo», contemplato dall'art. 14, terzo comma, lettera *d*), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, reso esecutivo dalla legge 25 ottobre 1977, n. 881;

che ricorrerebbe — secondo il Tribunale di Roma — anche una duplice violazione dell'art. 3 della Costituzione, giacché sotto un primo profilo — individuandosi quale *tertium comparationis* la disciplina prevista dall'art. 142 del medesimo d.P.R. n. 115 del 2002 per «l'ammissione al gratuito patrocinio» dello straniero nel procedimento amministrativo di espulsione — sussisterebbe una «palese disparità di trattamento» rispetto all'ipotesi in cui questi sia sottoposto a procedimento penale, in quanto, mentre «allo straniero irregolare è assicurata una difesa tecnica a spese dello Stato per difendersi da un provvedimento che, se confermato, ne provocherebbe, al massimo, la definitiva espulsione dallo Stato», nel processo penale, in cui «gli interessi in gioco sono molto più consistenti» (venendo in rilievo una sanzione che potrebbe portare l'interessato ad essere privato anche della libertà personale), al medesimo «non è assicurato analogo trattamento»;

che, sempre con riferimento al parametro da ultimo evocato, il rimettente individua quale «ultimo motivo di illegittimità» un preteso vizio di «eccesso di potere legislativo per irragionevolezza»;

che — sempre a dire del Tribunale di Roma — la disposizione impugnata, se prescrive per il cittadino — e per lo straniero «regolarmente presente» nel territorio nazionale (giacché il suo «titolo di soggiorno si basa necessariamente sull'esistenza di un reddito prodotto in Italia») — un adempimento funzionale al controllo circa la veridicità di quanto dagli stessi autocertificato in ordine alla sussistenza delle condizioni reddituali per l'ammissione al beneficio *de quo*, pone invece a carico dello «straniero irregolare» un «mero adempimento burocratico privo di giustificazione», considerato che costui non è «legittimato a richiedere il codice fiscale» (essendone il rilascio subordinato all'esistenza di un valido titolo di soggiorno in Italia), sicché il mancato possesso dello stesso non sarebbe «imputabile allo straniero ma ad una impossibilità giuridica di carattere oggettivo»;

che, infine, secondo il rimettente l'omessa indicazione del codice fiscale non pregiudicherebbe l'esigenza di evitare «ammissioni prive di controllo», considerato che restano ferme tanto «la necessità della certificazione consolare di cui all'art. 79, secondo comma» del d.P.R. n. 115 del 2002 (ovvero «della relativa autocertificazione *ex art. 94*» del medesimo testo di legge), quanto — soprattutto — la possibilità per il magistrato di respingere l'istanza qualora vi siano fondati motivi per ritenere che l'interessato non versi nelle condizioni idonee a giustificare il riconoscimento del beneficio;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto della questione sul presupposto che la norma impugnata — nel prescrivere «l'obbligo di indicare il codice fiscale nella domanda di gratuito patrocinio» — sia «razionalmente giustificata dalla necessità di consentire il controllo della sussistenza dei requisiti di carattere economico ai quali è subordinata l'ammissione del beneficio», presentandosi dunque «strettamente collegata a quelle dell'art. 96, secondo comma, e 98, secondo e terzo comma, dello stesso t.u., che prevedono rispettivamente la potestà di rigettare o di revocare l'istanza di gratuito patrocinio qualora il reddito del richiedente risulti superiore ai limiti prescritti»;

che secondo la difesa dello Stato, ponendosi il codice fiscale come «strumento per verificare le capacità reddituali di colui che esercita un'attività economica regolare» (attività che — quanto agli stranieri — «costituisce a propria volta la condizione necessaria per ottenere un permesso di soggiorno ed uscire dalla condizione di irregolarità o clandestinità»), potrebbe apparire «effettivamente ingiusta ed irrazionale una norma che impedisca allo straniero non in regola con le disposizioni sul soggiorno di fruire dell'istituto del gratuito patrocinio», essendo il codice fiscale «concesso ai soli stranieri in possesso di un valido titolo di soggiorno»;

che, tuttavia, la prospettata situazione d'incostituzionalità — secondo l'Avvocatura dello Stato — potrebbe essere, in realtà, «agevolmente superata attraverso un'interpretazione adeguatrice, che tenga conto del complesso delle disposizioni che regolano gli obblighi di indicazione del numero di codice fiscale»;

che, infatti, dovrebbe attribuirsi peculiare rilievo — in tale prospettiva — all'art. 6, secondo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 605 (Disposizioni relative all'anagrafe tributaria e al codice fiscale dei contribuenti), norma secondo cui «l'obbligo di indicazione del numero di codice fiscale dei soggetti non residenti nel territorio dello Stato, cui tale codice non risulti già attribuito, si intende adempiuto con la sola indicazione dei dati di cui all'articolo 4, con l'eccezione del domicilio fiscale, in luogo del quale va indicato il domicilio o la sede legale all'estero» (e dunque — sottolinea l'Avvocatura — «con l'indicazione del cognome, del nome, del luogo e data di nascita, e del domicilio all'estero»);

che la disposizione testé menzionata — conclude la difesa dello Stato — presenta «carattere generale», risultando «certamente applicabile a tutti i casi in cui sia prevista l'indicazione del codice fiscale, e quindi anche nel caso di presentazione di istanza di ammissione al gratuito patrocinio», di talché sarebbe proprio la possibilità di una interpretazione logico-sistematica della norma impugnata a fugare il dubbio di legittimità costituzionale al quale conduce l'interpretazione meramente letterale della stessa.

Considerato che il Tribunale di Roma dubita della legittimità costituzionale — per contrasto con gli articoli 3, 10 e 24 della Costituzione — dell'art. 79 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), «nella parte in cui prevede, a pena di inammissibilità della domanda di ammissione al patrocinio dei non abbienti, l'indicazione del codice fiscale, anche nel caso in cui l'istante sia cittadino straniero irregolarmente presente sul territorio dello Stato»;

che il rimettente — il quale muove dal presupposto dell'impossibilità di un indirizzo interpretativo diverso da quello che esige la declaratoria di inammissibilità dell'istanza diretta ad ottenere il beneficio del patrocinio a spese dello Stato, anche nell'ipotesi in cui, per ragioni oggettive, l'interessato non possa provvedere all'indicazione del codice fiscale — omette di svolgere la verifica dell'esistenza di una interpretazione comunque idonea a ricondurre la norma impugnata a conformità con i parametri costituzionali richiamati nell'ordinanza di rimessione;

che, in sede di disciplina dei casi in cui è obbligatoria l'indicazione del codice fiscale, il testo dell'art. 6, secondo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 605 (Disposizioni relative all'anagrafe tributaria e al codice fiscale dei contribuenti), prevede espressamente che «l'obbligo di indicazione del numero di codice fiscale dei soggetti non residenti nel territorio dello Stato, cui tale codice non risulti attribuito, si intende adempiuto con la sola indicazione dei dati di cui all'art. 4» — dello stesso d.P.R. — «con l'eccezione del domicilio fiscale, in luogo del quale va indicato il domicilio o sede legale all'estero»;

che il richiamato art. 4, primo comma, lettera *a*), del d.P.R. n. 605 del 1973 richiede, ai fini dell'attribuzione del numero di codice fiscale delle persone fisiche, esclusivamente i seguenti dati: cognome, nome, luogo e data di nascita, sesso e domicilio fiscale;

che, alla stregua della normativa suddetta, agli effetti dell'ammissibilità dell'istanza diretta ad ottenere il beneficio in questione, nulla appare escludere la possibilità che lo straniero extracomunitario, in luogo dell'indicazione del codice fiscale, fornisca i dati di cui all'art. 4 citato, oltre al proprio domicilio all'estero;

che nella specie è mancata da parte del rimettente ogni valutazione della suindicata normativa, il cui esame — in applicazione del criterio ermeneutico logico-sistematico — avrebbe potuto consentire di pervenire, nel giudizio *a quo*, a conclusioni diverse dalla inammissibilità dell'istanza avanzata dall'interessato, con ciò superando il denunciato contrasto con gli evocati parametri costituzionali (cfr. sentenza n. 1 del 2000).

Visti gli articoli 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. 79 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 10 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Roma, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 10 maggio 2004.

*Il Presidente:* ZAGREBELSKY

*Il redattore:* QUARANTA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 maggio 2004.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

04C0598

N. 145

*Ordinanza 10 - 14 maggio 2004*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Regione Siciliana - Enti locali - Indennità spettanti agli amministratori - Beneficio del raddoppio in favore degli amministratori che siano lavoratori collocati in aspettativa non retribuita - Asserita estensione del beneficio, già previsto per gli assessori dei Comuni con più di 50.000 abitanti, ai soli assessori dei Comuni fino a 10.000 abitanti e non anche agli assessori dei Comuni fra 10.000 e 50.000 abitanti - Lamentata irragionevole disparità di trattamento e lesione del diritto di accesso alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza - Erronea interpretazione delle norme censurate - Manifesta infondatezza della questione.**

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

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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 12 novembre 1996, n. 41 (Disposizioni in materia di permessi, indennità ed incarichi negli enti locali. Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali concernenti le elezioni di organi degli enti locali, il comitato regionale di controllo, il personale dell'amministrazione regionale e degli enti locali. Abrogazione di norme), e dell'art. 12 della legge della Regione Sici-

liana 20 giugno 1997, n. 19 (Criteri per le nomine e designazioni di competenza regionale di cui all'articolo 1 della legge regionale 28 marzo 1995, n. 22. Funzionamento della Commissione paritetica — articolo 43 dello Statuto Siciliano. Prima applicazione della legge 23 ottobre 1992, n. 421. Disposizioni in materia di indennità e permessi negli enti locali. Modifiche alla legge regionale 20 marzo 1951, n. 29), promosso con ordinanza del 19 febbraio 2003 dal Tribunale di Termini Imerese, iscritta al n. 386 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2003.

Visto l'atto di intervento della Regione Siciliana;

Udito nella camera di consiglio del 7 aprile 2004 il giudice relatore Valerio Onida.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 19 febbraio 2003, pervenuta a questa Corte il 14 maggio 2003, il Tribunale di Termini Imerese ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione, dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 12 novembre 1996, n. 41, e dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 20 giugno 1997, n. 19;

che la controversia introdotta davanti al giudice *a quo* riguarda il diritto di un assessore comunale di un comune di 28.000 abitanti a godere, nel periodo di tempo compreso fra il luglio 1995 e il settembre 1997, del raddoppio dell'indennità di carica in seguito al suo collocamento in aspettativa non retribuita;

che la prima delle disposizioni impugnate stabilisce testualmente che «i benefici previsti dall'articolo 3 della legge 27 dicembre 1985, n. 816, recepita dalla legge regionale 24 giugno 1986, n. 31, sono estesi agli amministratori locali di comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti»;

che il richiamato art. 3 della legge statale n. 816 del 1985 (Aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali) prevede, al primo comma, che ai sindaci di tutti i comuni sia corrisposta un'indennità nei limiti previsti, per ciascuna classe di popolazione del comune, dalla tabella A allegata alla legge, e, al secondo comma, che detti limiti «sono raddoppiati per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti che svolgano attività lavorativa non dipendente o che, quali lavoratori dipendenti, siano collocati in aspettativa non retribuita»;

che la legge n. 816 del 1985, ai sensi dell'art. 1 della legge regionale siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), si applica anche nel territorio della regione, con alcune modifiche ed integrazioni, che per quanto riguarda il contenuto del citato art. 3 si limitano alla inclusione nella prima fascia di comuni di tutti quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti, laddove la legge statale distingue due fasce, con popolazione fino a 3.000 e fino a 5.000 abitanti;

che la seconda delle disposizioni impugnate dispone che «i benefici previsti dagli articoli 3 e 4 della legge 27 dicembre 1985, n. 816, come recepiti dalla legge regionale 24 giugno 1986, n. 31, e successive modifiche ed integrazioni, si possono applicare anche ai presidenti dei consigli comunali ed agli assessori dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti»;

che l'art. 4 della legge n. 816 del 1985 riguarda il diritto dei lavoratori dipendenti eletti, fra l'altro, nei consigli comunali o provinciali e nelle giunte municipali o provinciali di godere di permessi retribuiti per l'espletamento del mandato;

che il remittente interpreta l'art. 3 della legge regionale n. 41 del 1996 nel senso che esso estenda anche agli assessori, e non solo ai sindaci, di tutti i comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti il beneficio del raddoppio dell'indennità nel caso siano lavoratori autonomi o dipendenti collocati in aspettativa non retribuita;

che, secondo il giudice *a quo*, tale estensione del beneficio del raddoppio agli assessori dei comuni con meno di 10.000 abitanti — mentre esso è previsto, dall'art. 5 della legge statale n. 816 del 1985, applicato anche in Sicilia, per gli assessori dei soli comuni con più di 50.000 abitanti — privilegia ingiustificatamente gli assessori dei comuni minori rispetto a quelli di maggiori dimensioni, cioè con più di 10.000 ma meno di 50.000 abitanti, ai quali detto beneficio non è riconosciuto;

che pertanto il legislatore regionale, equiparando gli assessori dei soli comuni con meno di 10.000 abitanti a quelli (che già godevano del beneficio) dei comuni con più di 50.000 abitanti, sarebbe incorso in un vizio di eccesso di potere legislativo, per la irragionevole disparità di trattamento fra gli amministratori dei comuni più piccoli e quelli degli altri comuni con popolazione inferiore alla soglia di 50.000 abitanti stabilita dalla legge statale, esclusi dal beneficio;

che la norma impugnata contrasterebbe perciò con l'art. 3, nonché con l'art. 51 della Costituzione, posto che la possibilità di usufruire di detto beneficio costituisce una garanzia di accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, così da consentire anche ai meno abbienti di esercitare il diritto all'elettorato passivo;

che, in coerenza con la sua premessa interpretativa circa l'art. 3 della legge regionale n. 41 del 1996, il remittente ritiene che, sul punto in questione, l'art. 12 della legge regionale n. 19 del 1997 sia «assolutamente irrilevante», in quanto avrebbe esteso il medesimo beneficio agli assessori dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, già ricompresi nella previsione dell'art. 3 della legge n. 41 del 1996 in quanto riferita ai comuni con meno di 10.000 abitanti, ma solleva la medesima questione di legittimità costituzionale, «conseguentemente» e per le medesime ragioni, anche nei confronti di detto art. 12 della legge regionale n. 19 del 1997;

che è intervenuto il Presidente della Regione Siciliana, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata;

che, ad avviso dell'interveniente, la censura sarebbe irrilevante, sia perché gli artt. 3 e 5 della legge statale n. 816 del 1985, nei confronti della quale la legislazione regionale si sarebbe limitata ad un recepimento, conterrebbe una disciplina completa in ordine alle indennità spettanti agli amministratori locali, così che il caso proposto nel giudizio *a quo* sarebbe perfettamente regolato dal combinato disposto delle norme appena citate, mentre spetterebbe al giudice interpretare correttamente le leggi regionali in riferimento a quella statale per giudicare sulla domanda proposta, senza spazio per censure di livello costituzionale; sia perché, in ogni caso, posto che la domanda dell'attore nel giudizio *a quo* si riferisce al periodo compreso fra il luglio 1995 e il settembre 1997, mentre le leggi impugnate sono entrate in vigore rispettivamente il 27 novembre 1996 e il 21 giugno 1997, il beneficio economico che potrebbe derivare dall'accoglimento della questione non coprirebbe tutto il periodo cui si riferisce la controversia;

che, secondo l'interveniente, la questione sarebbe comunque manifestamente infondata, poiché il legislatore statale, nella sua discrezionalità, avrebbe ragionevolmente differenziato la disciplina in relazione alla dimensione dei comuni sulla base della gravosità degli oneri derivanti dall'«attività lavorativa», che sarebbe maggiore nel caso dei comuni più grandi; l'ipotesi prospettata dal giudice *a quo* di una estensione del beneficio, dai comuni sotto i 10.000 abitanti, cui fa riferimento la legge regionale n. 41 del 1996, a quelli fra i 10.000 e i 50.000 abitanti, sarebbe del tutto irragionevole, poiché, se pure l'ulteriore differenziazione del trattamento economico introdotta dalla legge regionale non fosse giustificata, la conformità a Costituzione non potrebbe essere ristabilita estendendo ulteriormente tale previsione; in tal modo, inoltre, si «appiattirebbe» del tutto la previsione di cui alla legge statale, che verrebbe totalmente stravolta e vanificata, incorrendo così in un eccesso di potere normativo, non rispettandosi «i limiti disegnati dalla legge statale di riferimento»;

che, sempre ad avviso dell'interveniente, le norme contestate sarebbero espressione dell'ampia discrezionalità da riconoscere in materia al legislatore.

Considerato che è erronea la premessa da cui muove il remittente quanto all'interpretazione dell'art. 3 della legge regionale n. 41 del 1996;

che tale disposizione, infatti, nonostante l'ambiguità del riferimento agli «amministratori locali» (che non risulta, dai lavori preparatori, corrispondere ad una scelta consapevole, mentre l'analoga disposizione già contenuta nel progetto originario che affrontava la materia era chiaramente rivolta solo ai sindaci: *cf.* art. 1 del disegno di legge regionale n. 888, presentato il 15 dicembre 1994), deve intendersi nel senso che l'estensione del beneficio del raddoppio dell'indennità, che l'art. 3 della legge statale n. 816 del 1985 riconosceva solo ai sindaci dei comuni con più di 10.000 abitanti, riguarda i soli sindaci, e non già gli assessori, dei comuni minori: come è reso palese sia dal fatto che il richiamato art. 3 della legge statale n. 816 del 1985 si riferisce solo ai sindaci, mentre gli assessori sono contemplati dall'art. 5 della stessa legge, sia dal riferimento al limite di 10.000 abitanti, che

nella normativa statale costituiva la soglia minima per l'attribuzione del beneficio del raddoppio ai sindaci, mentre, ai sensi dell'art. 5, terzo, quinto e sesto comma, della legge statale, analogo beneficio era riconosciuto solo agli assessori dei comuni con più di 50.000 abitanti;

che, del resto, in tal senso la disposizione era intesa dall'assessorato regionale agli enti locali della regione (circolare n. 4 del 6 marzo 1997, avente ad oggetto «L.r. 12 novembre 1996, n. 41, pubblicata nella GURS n. 56 del 16 novembre 1996»);

che, pertanto, dall'art. 3 della legge regionale n. 41 del 1996 non può desumersi una disparità di trattamento, che non sussiste, fra assessori dei comuni con meno di 10.000 abitanti e assessori con un numero di abitanti compreso fra i 10.000 e i 50.000; mentre il mancato riconoscimento (risultante dall'art. 5 della legge statale) del beneficio in questione agli assessori di tutti i comuni con meno di 50.000 abitanti rappresenta una scelta non irragionevole, in base al criterio, seguito sia dal legislatore statale sia da quello regionale, di differenziare le indennità in rapporto alla dimensione demografica del comune, indice a sua volta non irragionevole della diversa gravosità degli impegni propri degli amministratori locali (*cf.* sentenza n. 52 del 1997);

che, quanto all'art. 12 della legge regionale n. 19 del 1997 (peraltro impugnato dal remittente solo «conseguentemente» alle censure mosse alla precedente disposizione, senza autonoma motivazione, e considerato dallo stesso «irrilevante» ai fini della questione a lui sottoposta), esso non può, a sua volta, rappresentare un utile termine di confronto, una volta chiarito che non è meramente ripetitivo, sul punto in questione, di una disciplina già risultante dall'art. 3 della legge regionale n. 41 del 1996, come invece ritiene il remittente;

che, infatti, la formulazione ancora una volta ambigua della disposizione, con il generico riferimento agli articoli 3 e 4 della legge statale, non consente di farne discendere univocamente l'estensione *ex lege* del beneficio del raddoppio agli assessori dei comuni con meno di 5.000 abitanti, pur espressamente citati;

che, invero, a parte la possibile erroneità del richiamo all'art. 3 (relativo all'indennità dei sindaci) anziché all'art. 5 (relativo alle indennità degli assessori) della legge statale n. 816 del 1985 (a quest'ultimo articolo, infatti, si riferisce l'art. 6 della successiva legge regionale n. 4 del 1999, recante «Integrazione del fondo per i comuni di cui all'articolo 11 della legge regionale 30 marzo 1998, n. 5. Realizzazione di progetti di utilità collettiva. Disposizioni finanziarie» — peraltro non rilevante nel giudizio *a quo* — nello stabilire che «i benefici previsti dall'articolo 5 della legge 27 dicembre 1985, n. 816, come recepita dalla legge regionale 24 giugno 1986, n. 31, sono estesi agli assessori dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti»), sta di fatto che, in base alla legge statale, sul punto non modificata dalla legge regionale n. 31 del 1986, nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti non era prevista la corresponsione di alcuna indennità in favore degli assessori;

che la nuova disposizione regionale può dunque intendersi come volta a rendere possibile, in Sicilia, la corresponsione dell'indennità anche agli assessori (oltre che ai presidenti dei consigli comunali, parificati quanto a trattamento indennitario agli assessori dei comuni delle stesse classi demografiche, ai sensi dell'art. 8-*bis* della legge regionale n. 31 del 1986, aggiunto dall'art. 1 della legge regionale n. 41 del 1996) dei comuni più piccoli, esclusi da essa in base alla legge statale; mentre, se ci si fosse voluti riferire al beneficio del raddoppio di tale indennità per detti assessori, oltre a risultare erroneo il richiamo all'art. 3, anziché all'art. 5, della legge statale, non si spiegherebbe la scelta della soglia massima di 5.000 abitanti, laddove secondo la normativa statale, già applicata anche in Sicilia, detto beneficio era riconosciuto solo nei comuni con più di 50.000 abitanti;

che, in ogni caso, l'art. 12 in esame non riconosce senz'altro agli assessori dei comuni con meno di 5.000 abitanti i benefici in esso richiamati, ma si limita a renderne possibile («si possono applicare») l'estensione: il che, oltre a rendere più plausibile una interpretazione restrittiva della norma, che la riferisca solo all'attribuzione dell'indennità e non al suo raddoppio, in ordine al quale non avrebbe razionalità una mera facoltà di attribuzione del beneficio rimessa alla discrezionalità degli organi comunali, impedisce ancora una volta di riferirsi utilmente a tale norma come valido *tertium comparationis*; senza dire che, intendendo la norma nel senso ipotizzato dal remittente, essa risulterebbe contenere una previsione eccezionale ed anzi extravagante — rispetto alla disciplina concernente gli assessori di tutti gli altri comuni con meno di

50.000 abitanti — della quale non si potrebbe plausibilmente chiedere l'estensione (tanto meno alla sola fascia di comuni compresi fra i 10.000 e i 50.000 abitanti, ai quali espressamente si riferisce il giudice *a quo*), e che, semmai, apparirebbe essa stessa affetta da seri dubbi di legittimità costituzionale;

che, per quanto riguarda in particolare la censura di violazione dell'art. 51 della Costituzione, quest'ultimo — come questa Corte ha già avuto occasione di affermare, anche proprio con riguardo all'art. 3, secondo comma, della legge n. 816 del 1985, «come recepito» in Sicilia dalla legge regionale n. 31 del 1986 — si limita, al terzo comma, a garantire il diritto di chi è chiamato a funzioni pubbliche di «disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro», restando per il resto «affidato al legislatore di stabilire se il tempo impiegato debba essere o meno compensato, in quale misura e se ciò debba avvenire a carico del datore di lavoro ovvero della collettività» (sentenza n. 52 del 1997, e, già prima, sentenza n. 35 del 1981);

che, pertanto, la questione si palesa manifestamente infondata sotto tutti i profili.

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. 3 della legge della Regione Siciliana 12 novembre 1996, n. 41 (Disposizioni in materia di permessi, indennità ed incarichi negli enti locali. Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali concernenti le elezioni di organi degli enti locali, il comitato regionale di controllo, il personale dell'amministrazione regionale e degli enti locali. Abrogazione di norme), e dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 20 giugno 1997, n. 19 (Criteri per le nomine e designazioni di competenza regionale di cui all'articolo 1 della legge regionale 28 marzo 1995, n. 22. Funzionamento della commissione paritetica — articolo 43 dello Statuto Siciliano —. Prima applicazione della legge 23 ottobre 1992, n. 421. Disposizioni in materia di indennità e permessi negli enti locali. Modifiche alla legge regionale 20 marzo 1951, n. 29), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 51 della Costituzione, dal Tribunale di Termini Imerese con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2004.

*Il Presidente:* ZAGREBELSKY

*Il redattore:* ONIDA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 maggio 2004.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 146

Ordinanza 10 - 14 maggio 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Atto amministrativo - Atti amministrativi informatizzati - Sostituzione della firma autografa con l'indicazione a stampa del nominativo del soggetto responsabile - Lamentato contrasto con la legge di delega ritenuta riferibile ai soli atti ad elaborazione automatica e non a quelli da motivare in relazione al singolo caso concreto - Carezza assoluta di descrizione della fattispecie - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.Lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, art. 3, comma 2.
- Costituzione, art. 76.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gustavo ZAGREBELSKY;

*Giudici:* Valerio ONIDA, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 (Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera *mm*, della legge 23 ottobre 1992, n. 421), promosso con ordinanza del 3 dicembre 2002 dal giudice di pace di Milano nel procedimento civile vertente tra Fischetti Sebastiano e il comune di Milano, iscritta al n. 344 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2003.

Visti l'atto di costituzione di Fischetti Sebastiano, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 7 aprile 2004 il giudice relatore Paolo Maddalena.

Ritenuto che, con ordinanza del 3 dicembre 2002, il giudice di pace di Milano, nel corso di un giudizio, avente per oggetto opposizione ad ordinanza-ingiunzione, *ex* art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso da un cittadino nei confronti del comune di Milano, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 12 dicembre (*recte*: febbraio) 1993, n. 39 (Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera *mm*, della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nella parte in cui prevede, per gli atti amministrativi informatizzati, «la sostituzione della firma autografa con l'indicazione a stampa del nominativo del soggetto responsabile», in riferimento all'art. 76 della Costituzione, per difformità rispetto all'art. 2, comma 1, lettera *mm*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale);

che, secondo il remittente, la citata legge delega farebbe propendere per una interpretazione della norma impugnata riferibile ai soli atti amministrativi suscettibili di automatica elaborazione informatizzata e non invece a quelli da motivare in relazione al singolo caso concreto ai sensi dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi);

che, inoltre, in base all'art. 383, comma 4, del d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada), successivo alla legge delega n. 421 del 1992, il verbale di accertamento di un illecito amministrativo, ove redatto con sistemi meccanizzati, dovrebbe comunque essere sottoscritto in originale dall'accertatore;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, poiché carente in ordine all'oggetto e ai termini della controversia pendente innanzi al giudice *a quo*, o comunque infondata nel merito;

che la parte nel giudizio *a quo* si è costituita fuori termine.

Considerato che il giudice di pace di Milano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 12 dicembre (*recte*: febbraio) 1993, n. 39 (Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera *mm*, della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nella parte in cui prevede, per gli atti amministrativi informatizzati, «la sostituzione della firma autografa con l'indicazione a stampa del nominativo del soggetto responsabile», in riferimento all'art. 76 della Costituzione, per contrasto con l'art. 2, comma 1, lettera *mm*, della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale);

che l'ordinanza di remissione non contiene una neppure minima descrizione della fattispecie onde consentire alla Corte la valutazione sulla rilevanza della questione così come proposta dal remittente, non risultando quale sia l'atto impugnato e la modalità della sua redazione e neppure di quale violazione si discuta;

che, pertanto, la sollevata questione è manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 (Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm, della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal giudice di pace di Milano con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2004.

*Il Presidente:* ZAGREBELSKY

*Il redattore:* MADDALENA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 maggio 2004.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 36

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2004  
(della Regione Valle d'Aosta)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2004 - Divieto per le Regioni a statuto ordinario di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento - Disciplina - Prevista applicazione alle Regioni a statuto speciale delle relative disposizioni concernenti, in particolare: a) la specificazione delle operazioni costituenti indebitamento e investimento; b) la modificabilità con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze delle previste tipologie; c) la impossibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite, con affidamento di compiti di controllo agli istituti finanziatori - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciato carattere dettagliato e analitico delle disposizioni impugnate - Violazione dell'autonomia regionale in materia di finanza pubblica riservata alla potestà legislativa (quanto meno concorrente) regionale, già compiutamente disciplinata dalle norme attuative dello statuto e da leggi e regolamenti regionali - Mancato rispetto delle regole procedurali in tema di attuazione dello statuto - Incidenza sull'autonomia organizzativa della regione ricorrente e degli enti valdostani - Contrasto con la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 - Ripercussioni sugli equilibri del bilancio regionale - Insussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo del governo nonché delle ragioni di tutela dell'unità economica della Repubblica - Contrasto con i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.**

- Legge 24 dicembre 2004, n. 350, art. 3, commi 16, 17, 18, 19, 20 e 21.
- Costituzione, artt. 3, 5, 116, 117, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, artt. 3, 4 e 48-*bis*.

La Regione Autonoma Valle d'Aosta, in persona del Presidente della regione e legale rappresentante *pro tempore*, sig. Carlo Perrin, rappresentata e difesa, giusta delega a margine del presente atto ed in virtù di deliberazione di giunta regionale n. 410 del 16 febbraio 2004 (all. 1) di autorizzazione a stare in giudizio, dagli avv. proff. Giuseppe Franco Ferrari e Massimo Luciani, e con questi elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in Roma, Via Bocca di Leone, n. 78, contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2003, n. 350, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, S.O. n. 196, serie generale - n. 299 del 27 dicembre 2003, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)», con particolare riferimento all'articolo 3, «Disposizioni in materia di oneri sociali e di personale e per il funzionamento di amministrazioni ed enti pubblici», limitatamente ai commi da 16 a 21 (all. 2).

F A T T O

Sul supplemento ordinario n. 196 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 27 dicembre 2003 è stata pubblicata la legge finanziaria per l'anno 2004 (legge n. 350 del 24 dicembre 2003).

Essa, all'articolo 3, contiene una congerie di disposizioni assai varie, tra cui alcune (commi da 16 a 21) dedicate all'indebitamento delle regioni e degli enti locali.

In particolare, ribadito quanto già disposto dall'art. 119, comma 6, Cost. a seguito della riforma costituzionale dell'ottobre 2001 circa la facoltà dei predetti enti di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento (comma 16), il legislatore statale prosegue poi fornendo una definizione assai stringente di indebitamento, e segnatamente stabilendo che si debba intendere per tale «l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata non collegati a un'attività patrimoniale preesistente e le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione ..., le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche», e precisando che «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» (comma 17; si noti incidentalmente che il successivo comma 20, nel ribadire il potere di modificare tali tipologie con decreto ministeriale sentito l'ISTAT, non riproduce anche l'obbligo di attenersi ai criteri elaborati a livello europeo); quindi, viene precisato quali operazioni costituiscono investimento ai sensi dell'art. 119, comma 6, Cost., con un'elencazione che parrebbe tassativa ed anch'essa modificabile solo con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT (commi 18 e 20); ancora, viene introdotto un esplicito divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare conferimenti di capitale rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite, attribuendo al contempo compiti di controllo in tal senso agli istituti finanziatori (comma 19); infine, invocando apoditticamente non meglio specificati fini di «tutela dell'unità economica della Repubblica», e di «coordinamento della finanza pubblica» e richiamando a tale proposito gli artt. 119 e 120 Cost., il legislatore statale stabilisce che le disposizioni sopra citate di cui ai commi da 16 a 20 «si applicano alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano», nonché agli enti locali siti nei loro territori (comma 21).

Le disposizioni della legge n. 350/2003 indicate in epigrafe e sopra sommariamente richiamate, la cui pretesa immediata operatività nei confronti delle regioni a statuto speciale non sembra possa essere revocata in dubbio visto il chiaro tenore letterale dell'art. 3, comma 21, della legge impugnata, arrecano una lesione diretta ed attuale sotto molteplici profili alle prerogative costituzionalmente riconosciute alle regioni a statuto speciale, e segnatamente a quelle della ricorrente Regione Autonoma Valle d'Aosta.

Di qui la necessità della proposizione del presente ricorso, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi da 16 a 21, della citata legge alla luce dei seguenti motivi di

## D I R I T T O

1. — Violazione degli artt. 3, 5, 116, 117 e 118 Cost. e dell'art. 10, legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Violazione degli artt. 3, 4 e 48-*bis*, legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4.

Ai sensi dell'art. 3 dello Statuto speciale (legge cost. n. 4/1948), alla Regione Autonoma Valle d'Aosta è stata riconosciuta la potestà di emanare norme legislative di integrazione ed attuazione delle leggi della Repubblica per adattarle alle condizioni regionali in una serie di materie ivi elencate, tra cui «finanze regionali e comunali».

Il successivo art. 4 dello stesso statuto precisa, inoltre, che alla regione spetta la competenza amministrativa su tutte le materie sulle quali ha competenza legislativa.

La legge 26 novembre 1981, n. 690, recante «Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta», ha poi riconosciuto all'odierna ricorrente la potestà di assumere mutui ed emettere obbligazioni per un importo non superiore alle entrate ordinarie sia per provvedere alle spese di investimento sia al fine di assumere partecipazioni in società finanziarie regionali alle quali partecipino altri enti pubblici ed il cui oggetto rientri nelle materie di cui agli artt. 2 e 3 dello statuto regionale o in quelle delegate ai sensi dell'art. 4 del medesimo Statuto.

Per il finanziamento delle suddette spese, il d.lgs. 28 dicembre 1989, n. 431, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e comunali», ha stabilito all'art. 2 che la regione possa contrarre mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti, dalla Direzione generale degli istituti di previdenza amministrati dal Ministero del tesoro nonché dall'istituto per il credito sportivo. Al tempo stesso, il medesimo decreto, al successivo art. 6, in attuazione dell'art. 3, comma 1, lett. f), della legge cost. 4/1948, ha stabilito che «spetta alla regione emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti degli enti locali della Valle d'Aosta e delle loro aziende, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato in materia di contabilità degli enti locali, nonché delle disposizioni relative alla normalizzazione e al coordinamento dei conti pubblici ...».

Nell'esercizio delle sue attribuzioni, la Regione Autonoma Valle d'Aosta ha quindi adottato, con l.r. 16 dicembre 1997, n. 40, una serie di norme in materia di contabilità e controlli sugli atti degli enti locali, demandando poi ad un regolamento, proposto dalla giunta regionale sentite le associazioni degli enti locali, la disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

Il predetto regolamento, n. 1 del 3 febbraio 1999, è stato pubblicato nel B.U.R. Valle d'Aosta 11 febbraio 1999, n. 8: esso contiene una specifica disposizione (art. 44) in materia di ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali, che prevede che esso sia possibile esclusivamente al fine di realizzare investimenti, con l'unica deroga (comma 2) del finanziamento dei debiti fuori bilancio.

Così ricostruito il quadro delle competenze normative e delle attribuzioni amministrative della Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e comunali, è agevole rilevare come la legge finanziaria per l'anno 2004 si ponga in netto contrasto con le disposizioni appena citate: essa, infatti, come già sottolineato, pone una serie di limiti assai ristretti alla possibilità delle regioni e degli enti locali di ricorrere all'indebitamento, statuendone l'applicazione anche nei confronti delle regioni a statuto speciale e quindi con ciò comportando una sostanziale abrogazione della normativa valdostana vigente in materia e sopra menzionata, pur essendo quest'ultima recata da una fonte sovraordinata quale quella che reca attuazione di uno statuto di autonomia speciale.

Si assiste, dunque, ad una palese violazione dell'autonomia regionale nella materia *de qua*, in assoluto spregio dell'art. 3, legge cost. 4/1948.

Il legislatore statale, infatti, ha inteso vincolare le regioni all'applicazione di disposizioni articolate e di dettaglio, in tal modo scavalcando completamente la legge regionale; ciò in un settore in cui deve riconoscersi quanto meno una ripartizione di competenze tra Stato e regioni, in forza della quale la legge regionale resta comunque l'unica fonte competente all'adozione di previsioni normative analitiche e puntuali.

Risulta del pari violato l'art. 48-*bis*, legge cost. 4/1948: si noti, infatti, che ai sensi dell'art. 1, d.lgs. 22 aprile 1994, n. 320, le norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, ivi incluse quelle, dettate dal d.lgs. 431/1989 già più sopra menzionato possono essere modificate «solo con il procedimento di cui all'art. 48-*bis* del medesimo statuto speciale», vale a dire con uno o più decreti legislativi il cui schema sia elaborato da una commissione paritetica composta da tre membri di nomina governativa e tre nominati dal consiglio regionale della Valle d'Aosta e sottoposto al parere del consiglio stesso.

Nella fattispecie, in sostanza, si assiste all'adozione da parte del legislatore statale di norme analitiche e di dettaglio in materia costituzionalmente riservata alla potestà (quanto meno concorrente) regionale e peraltro già compiutamente disciplinata dalle norme attuative dello statuto speciale e da leggi e regolamenti regionali con l'ulteriore aggravante rappresentata dal fatto che le disposizioni impugnate sono state adottate in totale spregio delle speciali regole procedurali in tema di normazione attuativa dello statuto e relative modificazioni. A tale proposito, si consideri quanto recentemente statuito da codesta Ecc.ma Corte nella sentenza n. 221/2003, secondo cui «la legislazione statale ordinaria non è idonea ad abrogare le norme attuative di statuti speciali che, come è noto, si collocano in una posizione peculiare nel sistema delle fonti del diritto».

In considerazione del rango costituzionale delle norme contenute nello statuto speciale valdostano, è dunque ravvisabile nel contempo sia la violazione dell'art. 116, comma 1, Cost., nella parte in cui riconosce alla Valle d'Aosta forme e condizioni particolari di autonomia secondo il suo statuto speciale, sia la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., laddove fa obbligo allo Stato di esercitare la propria potestà legislativa nel rispetto della Costituzione.

Infine, è altresì riscontrabile nella fattispecie una altrettanto grave violazione dell'art. 118 Cost. e dell'art. 4, legge cost. n. 4/1948, nella parte in cui riconoscono alla Regione Autonoma Valle d'Aosta la titolarità di funzioni amministrative proprie. È evidente, infatti, che, oltre ad invadere un ambito di normazione regionale, la legge impugnata *in parte qua*, con le sue inevitabili ripercussioni sugli investimenti concretamente realizzabili, finisce per incidere in misura rilevante anche sull'autonomia organizzativa della regione ricorrente e di tutti gli enti locali valdostani.

Non si potrebbe, in avverso, invocare la titolarità, in capo allo Stato, della potestà di stabilire i principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», così come previsto dall'art. 117, comma 3, Cost. È vero che la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha, di recente, sottolineato la dimensione «nazionale» degli interventi compiuti nell'esercizio di tale potestà (v., ad es., sentt. n. 17 e 36 del 2004), ma non è meno vero che il concetto stesso di coordinamento implica unicamente la fissazione di obiettivi e di paradigmi generali dell'azione, laddove, come si è dimostrato, nella specie la normativa impugnata definisce la nozione di indebitamento in modo analitico e dettagliato, andando ben al di là della semplice identificazione degli obiettivi dell'azione pubblica, sulla base (come invece dovrebbe essere) della determinazione di generali grandezze macroeconomiche da rispettare.

2. — Violazione degli artt. 3, 5, 117, 119 e 120 Cost. e dell'art. 10, legge cost. 28 ottobre 2001 n. 3. Violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Premesso che, in seguito alla riforma del titolo V della parte II della Costituzione, la materia «finanza pubblica» è stata pacificamente confermata come ambito di legislazione concorrente — fatta eccezione per la «perequazione delle risorse finanziari», che compare nell'elenco di cui all'art. 117, comma 2, tra le materie riservate in via esclusiva al legislatore statale —, deve sottolinearsi come, alla stregua dell'art. 10, legge cost. 3/2001, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti le disposizioni del nuovo titolo V «si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Ne discende, evidentemente, che la riforma costituzionale del 2001 non può essere invocata a fondamento dell'ingerenza da parte del legislatore statale in ambiti già disciplinati dalla Regione Autonoma Valle d'Aosta in forza delle attribuzioni riservate dal proprio statuto speciale. In altre parole, tali attribuzioni, se maggiormente estese rispetto a quelle oggi riconosciute dall'attuale testo costituzionale, permangono intatte sino a quando la regione non provveda ad adeguare il proprio statuto speciale alla nuova disciplina costituzionale. Il nuovo titolo V, infatti (e con esso, ovviamente, le leggi adottate in pretesa attuazione del medesimo), trova applicazione immediata e diretta nell'ambito delle regioni a statuto speciale solo nei limiti in cui riconosca a queste ultime forme di autonomia più ampie di quelle ad esse già attribuite nel vigore del precedente ordinamento costituzionale (*cfr.*, in tal senso, Corte cost., 13 febbraio 2003, n. 48; Corte cost., 20 dicembre 2002, n. 533).

Per tale assorbente ragione, la legge finanziaria impugnata, nella parte in cui invoca gli artt. 119 e 120 Cost. per giustificare l'applicazione dei commi da 16 a 20 dell'art. 3 anche nei confronti delle regioni e province autonome, appare manifestamente illegittima.

Se è vero che l'art. 19 Cost. all'ultimo comma stabilisce il divieto per comuni, province, città metropolitane e regioni di ricorrere all'indebitamento se non per finanziare spese di investimento, l'art. 10, legge cost. n. 3/2001, impedisce di ritenere immediatamente applicabile tale principio anche alle regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, almeno nella misura in cui questo determini una compressione o limitazione dell'autonomia di cui detti enti godono in forza dei rispettivi statuti.

A maggior ragione, quindi, deve escludersi l'applicabilità a tali enti di norme di legge statale costituenti attuazione del sopra richiamato principio costituzionale, nei limiti in cui esse determinano una compressione dell'autonomia regionale.

Del resto, non può essere revocato in dubbio che le disposizioni dettate dall'art. 3, nei commi da 16 a 21, abbiano un impatto rilevante e dirompente sugli equilibri del bilancio regionale. Basti pensare al fatto che, in considerazione dei ristretti margini di autofinanziamento di cui godono le regioni, la quasi totalità delle spese regionali di investimento sono oggi correntemente finanziate facendo ricorso all'indebitamento: ebbene, per effetto delle disposizioni di legge qui impugnate, che limitano le spese finanziabili mediante indebitamento a precise tipologie di spesa, in contrasto con l'ampiezza dell'art. 11, legge n. 690/1981, e dell'art. 44 del regolamento 1/1999, una serie rilevante di interventi destinati alla realizzazione di investimenti non potrebbe più essere legittimamente finanziata mediante indebitamento; tra questi, a titolo esemplificativo, potremmo menzionare i trasferimenti in conto capitale a favore dei privati, quali i contributi in conto capitale per le imprese o per le famiglie, nonché i cofinanziamenti regionali di programmi comunitari.

Ne deriva, evidentemente, che l'art. 119, ultimo comma, sopra citato non può essere ragionevolmente invocato dal legislatore statale per legittimare l'applicazione dell'art. 3, commi da 16 a 20, della finanziaria per il 2004 anche nei confronti della regione odierna ricorrente e delle altre regioni e province autonome, come pretenderebbe il successivo comma 21.

Incoerente appare, allo stesso modo, il richiamo — contenuto nello stesso art. 3, comma 21, legge n. 350/2003 —, all'art. 120 Cost., nella parte in cui riconosce al governo il potere di sostituirsi ad organi regionali, provinciali o comunali quando lo richieda la tutela dell'unità economica della Repubblica. Non solo valgono gli argomenti già spesi a proposito della non immediata integrale applicabilità delle nuove disposizioni costituzionali nell'ambito delle regioni a statuto speciale, ma si deve considerare, altresì, l'oggettiva insussistenza, nella fattispecie, sia dei presupposti in termini di inerzia regionale per l'esercizio del potere sostitutivo del governo, sia di effettive ragioni di tutela dell'unità economica e/o giuridica tali da giustificare l'applicazione delle disposizioni restrittive dettate dalla finanziaria in tema di indebitamento degli enti locali anche nel territorio valdostano. Per tacere della evidente violazione dei fondamentali principi, ribaditi dallo stesso art. 120 Cost., di sussidiarietà e leale collaborazione, insiti anche nella circostanza che le disposizioni di cui con il presente ricorso si contesta la legittimità costituzionale sono state inserite in un maxi emendamento alla legge finanziaria introdotto improvvisamente sul finire dell'iter parlamentare della legge stessa, senza che su di esse siano stati nemmeno consultati o sentiti gli enti direttamente interessati: è mancata del tutto, nella fattispecie, qualsiasi forma di intesa o coordinamento preventivo con le regioni interessate, benché si sia finito per incidere in misura rilevante in ambiti da queste già disciplinati e per di più di chiara attribuzione regionale.

*P. Q. M.*

*Voglia codesta Ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2003, n. 350, pubblicata in Gazzetta Ufficiale, S.O. n. 196 - serie generale - n. 299, del 27 dicembre 2003, con particolare riferimento all'articolo 3, commi da 16 a 21.*

Milano-Roma, addì 17 febbraio 2004

AVV. PROF. Giuseppe Franco FERRARI - AVV. PROF. Massimo LUCIANI

## n. 37

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2004*  
(della Regione Campania)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della 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 Campania - 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 - Invasione della sfera di competenze regionale con mancata previsione di qualsiasi forma di partecipazione delle stesse - Violazione del principio di autonomia finanziaria delle regioni - Violazione del principio di leale cooperazione.**

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi 16, 17, 18, 19, 20 e 21.
- Costituzione artt. 3, 114, 117 e 119, comma sesto.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della 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 Campania - 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 - Invasione della sfera di competenze regionale con mancata previsione di qualsiasi forma di partecipazione delle stesse - Incidenza sui rapporti tra fonti statali e fonti regionali, con violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare - Violazione del principio di autonomia finanziaria delle regioni - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di leale cooperazione.**

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi 16, 17, 18, 19, 20 e 21; d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.
- Costituzione artt. 3, 114, 117, 119 e 120.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della 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 Campania - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria per indebita limitazione unilaterale, ad opera della legislazione statale, delle ipotesi di ricorso all'autofinanziamento ed all'indebitamento - Previsione dell'attribuzione delle modifiche alle tipologie di indebitamento al Ministro dell'economia - Indebita ed irragionevole restrizione del concetto di investimento - Illegittima adozione di atto normativo di natura regolamentare - Invasione della sfera di competenze regionale - 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 - Violazione della competenza concorrente di Stato e Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica - Denunciata violazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità - Violazione del principio di legalità e di leale cooperazione.**

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi 16, 17, 18, 19, 20 e 21; legge 23 agosto 1988, n. 400.
- Costituzione artt. 117, comma sesto, e 119.

Ricorso della Regione Campania, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore*, on. Antonio Bassolino, rappresentato e difeso, giusta mandato a margine ed in virtù della deliberazione della giunta regionale n. 335 del 20 febbraio 2004, dal prof. avv. Vincenzo Coccozza e dall'avv. Vincenzo Baroni dell'Avvocatura regionale, insieme con i quali elettivamente domicilia in Roma, presso l'ufficio di rappresentanza della Regione Campania alla via Poli n. 29,

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*; per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 16-17-18-19-20-21 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato [legge finanziaria 2004]», pubblicata nel supplemento ordinario n. 196/L della *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 27 dicembre 2003.

## F A T T O

L'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato [legge finanziaria 2004]», nei commi 16-17-18-19-20-21, con riferimento al sesto comma dell'art. 119 della Costituzione, ha proceduto ad identificare — per di più senza alcuna intesa o cooperazione con le regioni — sia le spese costituenti «investimenti», sia l'«indebitamento» che in relazione alle prime è consentito.

In particolare, il comma 16, senza che in alcun modo si sia data attuazione alla previsione del nuovo art. 119 Cost., ripropone una parte del sesto comma, disponendo che le regioni a statuto ordinario «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare le spese di investimento». Aggiunge che le stesse 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».

Il comma 17 provvede ad indicare cosa debba intendersi per «indebitamento» agli effetti del sesto comma dell'art. 119 Cost. Affida, peraltro, le modifiche alle individuate «tipologie» di indebitamento ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Il comma 18 procede, poi, ad una (unilaterale) elencazione delle ipotesi di investimento «ai fini» di cui all'art. 119, sesto comma, per le quali è consentita l'assunzione di debiti.

Il comma 19 prevede una ulteriore ipotesi di esclusione del ricorso all'indebitamento.

Infine, il comma 20 attribuisce — ancora una volta — al solo Ministro dell'economia e delle finanze la potestà di incidere sulle tipologie di investimenti individuate dai citati commi 17 e 18, senza alcuna partecipazione degli enti territoriali interessati.

Tale intervento, sia per i contenuti, sia per le modalità con le quali è stato posto in essere, lede in modo grave l'autonomia regionale, concretandosi in una serie di vizi di legittimità costituzionale che inducono alla proposizione del presente ricorso per i seguenti

## M O T I V I

1. — Violazione degli artt. 3, 114, 117 e 119 Cost. lesione della sfera di competenza delle regioni. Violazione del principio di leale cooperazione. Irragionevolezza.

In primo luogo si eccepisce la illegittimità dell'intervento legislativo perché non spetta allo Stato riempire di contenuti parziali, mutevoli e discrezionali, senza alcun elemento che ne consenta di coglierne il criterio ispiratore, formule costituzionali che hanno una portata oggettiva e che costituiscono un limite, ma anche modo di realizzazione della effettiva autonomia finanziaria regionale.

La legge statale richiama espressamente il sesto comma dell'art. 119 della Costituzione. In questo modo tale norma viene posta a fondamento di un intervento che, però, è fortemente limitativo dell'autonomia regionale ed in contrasto proprio con l'art. 119 Cost.

Intanto i caratteri della disciplina.

Essa ha una portata limitativa rispetto ai molteplici contenuti che possono rientrare nei concetti costituzionali di investimento e indebitamento.

Le formule adoperate lo dimostrano senza alcun dubbio («agli effetti dell'art. 119, sesto comma, Cost. costituiscono indebitamento (comma 17)» «ai fini di cui all'art. 19, sesto comma della Costituzione costituiscono investimenti (comma 18)»).

Si tratta di un contenuto non già di carattere oggettivo, ma dai tratti funzionali, frutto di una valutazione in funzione limitativa. Per di più, contenuto mutevole, come è dimostrato dalla previsione di una possibile (discrezionale, unilaterale ed illegittima) modifica degli elenchi da parte del Ministro dell'economia e delle finanze.

Insomma, già questo dato dimostra che la disciplina legislativa non reca l'attuazione (di una parte) della previsione costituzionale, ma impone alle regioni una scelta discrezionale con un vincolo che discende da un elenco qualificativo che reca connaturato in sé un limite, potendosi ampliare o restringere l'elencazione.

Il contrasto con l'art. 119 della Costituzione è evidente sotto più profili. Con la conseguenza che le impugnate norme introdotte dall'articolo 3 della legge n. 350/2003, che recano la «nuova» disciplina sull'indebitamento, determinano gravi ricadute sul sistema economico delle regioni e sulla loro autonomia.

Innanzitutto, l'intervento non si inserisce nella più organica definizione e disciplina del sistema finanziario regionale ai sensi del novellato art. 119 Cost., ma isola un unico aspetto dello stesso. Ciò non può essere privo di conseguenze quanto ad impatto sui bilanci regionali.

In assenza, infatti, di un reale regime di autofinanziamento che garantisca integralmente le funzioni, quale contemplato dalla norma costituzionale, non è consentito incidere sul sistema con interventi che delimitano ulteriormente lo spazio di autonomia operativa delle regioni. Si consideri, così, che molte delle attuali spese a favore di privati (contributi in conto capitale alle imprese, famiglie, associazioni), così come la quasi totalità dei cofinanziamenti regionali di programmi comunitari, rimarrebbero (improvvisamente) senza copertura finanziaria in una fase della riforma che non consente alcun margine (se non ridottissimo) di autofinanziamento delle regioni o che, comunque, non realizza quant'altro è previsto dal nuovo sistema delineato dall'art. 119 Cost.

Invero, il limite, di cui al sesto comma, secondo il quale le regioni «... possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», costituisce parte integrante di un nuovo testo che va per intero considerato nella sua portata perché si tragga correttamente il senso della regola costituzionale. Come è noto, il novellato art. 119 Cost. non reca solo una mera modificazione parziale del testo precedente, ma registra una del tutto diversa impostazione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali nel campo finanziario.

Come risulta anche dai lavori preparatori, si tratta della introduzione di nuovi principi finanziari.

Innanzitutto, il principio che regioni ed enti locali si reggono con la finanza propria; vale a dire finanziando le proprie spese di funzionamento, di intervento e di amministrazione, con i mezzi prelevati dalla propria collettività.

In secondo luogo il principio di «territorialità dell'imposta» che determina che il gettito prelevato da un territorio, in base a determinate regole stabilite da legge nazionale, dovrà rimanere almeno in parte nel territorio di produzione.

Infatti, mentre il vecchio testo prevedeva l'attribuzione di tributi propri, il testo di riforma si riferisce a tributi e entrate proprie che vengono «stabiliti e applicati ... secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Ancora, anziché di «quote di tributi erariali», il nuovo testo parla di «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio». Inoltre si introduce *ex novo* un fondo perequativo senza vincoli di destinazione e lo si ancora esclusivamente alla capacità fiscale per abitante; si prevedono risorse aggiuntive e interventi speciali dello Stato in favore di determinati enti territoriali per finalità di ordine costituzionale o comunque ulteriori rispetto al normale esercizio delle funzioni, in luogo di contributi speciali assegnate a singole Regioni per «provvedere a scopi determinati e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole».

Da ciò si evince la costruzione di un impianto completamente diverso da quello precedente, che necessita anche di una serie di interventi per la sua concreta attuazione (lo stesso art. 119 rinvia ampiamente alla legislazione ordinaria).

Si tratta (come si ricava anche dagli interventi la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato relativi a «Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V, parte II della Costituzione»), di una normativa complessa, costituita da competenze, responsabilità e conseguenti limiti a questa funzionali. La fase attuativa è destinata a prolungarsi negli anni per arrivare a regime. In tal senso l'art. 119 riformulato è stato definito come una «prospettiva evolutiva del sistema».

Lo snodo essenziale è, ovviamente, che, nel mentre per il vecchio art. 119 quella degli enti locali era una finanza derivata, con la riforma diventa una finanza autosufficiente strettamente correlata alle nuove responsabilità dell'ente regione. E di tale nucleo forte, perché qualificante la nuova scelta, fa parte, sin dalla prima formulazione del testo, il collegamento dell'indebitamento con le spese di investimento, per offrire un quadro di stabilità finanziaria in cui vi sia adeguatezza fra entrate e spese ordinarie come base da non alterare.

È significativa, così, la circostanza che il limite di cui si discute è presente sin dal testo approvato in Commissione e non frutto di successivo emendamento. Così come è significativo che il Ministro per le riforme istituzionali, nella seduta dell'assemblea del 16 novembre 2000, ebbe modo di confermare la struttura unitaria delle parti del nuovo testo (dell'art. 119 Cost.) che non tollerava alterazioni soprattutto perché con l'art. 5 dell'allora disegno di legge «si prevede un ordinamento del tutto nuovo della finanza regionale».

Naturalmente la radicale riforma dell'autonomia finanziaria, come sopra descritta, si inserisce a sua volta in una più ampia riforma dei rapporti fra centro e periferia, attraverso la valorizzazione degli enti territoriali e l'attribuzione a questi di un complesso sistema di funzioni, poteri e competenze.

In definitiva, l'attuazione del nuovo modello attraverso la legislazione ordinaria deve realizzarsi attraverso un intervento organico. Di tale esigenza occorre tenere sempre conto quando si valutano i profili attuativi per non incorrere in ingiustificabili rotture sia sul piano logico che giuridico, con conseguenze di grave impatto finanziario.

Sotto tale aspetto, d'altronde, come è noto, la Corte costituzionale, ha affermato che l'attuazione dell'art. 119 Cost. «richiede il preventivo intervento del legislatore statale che detti principi e regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non potendosi ammettere in mancanza di ciò, l'emanazione di discipline autonome delle singole regioni» (*cfr.* sent. n. 13/2004).

In tal senso, nel momento in cui si impedisce alle regioni di attuare (in attesa di una disciplina statale) parte rilevante del nuovo modello finanziario delineato dall'art. 119 Cost. (e, quindi, di trovare risorse in modo autonomo), si mostra irragionevole ed illegittimo sottrarre alle stesse (improvvisamente) quei mezzi di gestione della spesa che attualmente consentono la governabilità del sistema finanziario e di spesa regionale. Ne consegue che, come è stato chiarito, «è evidente come ciò richieda altresì la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte «derivata», cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema» (*cfr.* Corte cost. 26 gennaio 2004, n. 37).

E nella complessiva giurisprudenza costituzionale emerge questo dato ricostruttivo: è possibile giustificare anche interventi parziali nella materia finanziaria, sempre che essi non dipendano e siano condizionati dalla necessaria attuazione dell'art. 119.

Ed è proprio il caso di specie, nel momento in cui il meccanismo di cui al sesto comma dell'art. 119 è chiaramente funzionale e complementare all'assetto complessivo, ed è espressione dell'autonomia politico-economica delle regioni e degli enti locali e delle conseguenti scelte di organizzazione.

D'altro canto, nel momento in cui l'art. 119 prevede che «i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali e determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento» conferma il principio che ciascun Ente territoriale deve assumersi la responsabilità delle proprie scelte organizzative (di cui il piano finanziario costituisce uno degli aspetti più rilevanti) in relazione ai parametri costituzionali.

In tal senso nella giurisprudenza della Corte costituzionale è emerso, ed è stato ribadito, che «nell'assetto delle competenze costituzionali configurato dal nuovo titolo V, parte II, della Costituzione, l'autofinanziamento delle funzioni attribuite alle regioni ed enti locali non costituisce altro se non un corollario della potestà legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrative, affinché per tale via possa trovare compiuta realizzazione il principio più volte ribadito ... circa il parallelismo fra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria» (sent. Corte cost. 17/2004).

Naturalmente l'intervento oggetto del presente ricorso è in palese violazione anche dell'art. 117 Cost., in quanto la disciplina, seppure rientrando nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», non presenta le caratteristiche di principi fondamentali alla cui fissazione si deve limitare la legge statale nelle ipotesi di competenza concorrente.

2. — Ulteriore violazione degli artt. 3, 114, 117 e 119 Cost. violazione dell'art. 120 Cost., lesione della sfera di competenza delle regioni. Violazione del principio di leale cooperazione. Irragionevolezza. Violazione del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

Anche a voler ammettere la possibilità della qui contestata attuazione parziale dell'art. 119 Cost., illegittime sarebbero le modalità.

In primo luogo, perché, come si è anticipato, la legge statale ha selezionato in maniera irragionevole alcuni contenuti di specifiche qualificazioni presenti nella previsione costituzionale (sesto comma, art. 119).

In tal modo operando, non è consentito cogliere quale sia il criterio in base al quale si possa pervenire ad individuare alcuni caratteri e non altri per identificare la portata della disposizione costituzionale. Contenuti, per di più, mutevoli ed integrabili, come si desume dal rinvio effettuato a successivo decreto ministeriale.

Ancora, l'intervento di disciplina statale è stato posto in essere escludendo qualsiasi partecipazione degli enti locali sia nell'attuale fase normativa di predisposizione della disciplina in generale, sia, e soprattutto, nelle fasi successive con l'attribuzione al Ministro dell'economia e delle finanze del potere (unilaterale) di modificare le tipologie di cui ai commi 17 e 18.

Quanto sopra si pone in evidente contrasto con i principi (di rango costituzionale) di leale cooperazione in una materia in cui la Costituzione impone, per di più, un coordinamento fra i sistemi finanziari, e lo Stato ha una competenza limitata alla individuazione dei principi, richiedendosi, nel passaggio da un modello ad un altro, una normativa che ne accompagni la transizione.

Nel caso di specie, l'incisivo ed unilaterale intervento del legislatore statale, assolutamente parziale ed irragionevolmente limitativo, comprime direttamente e in modo notevole la sfera di autonomia regionale. In assenza di una normativa di principio che consenta l'attuazione organica dell'art. 119 Cost. con la possibilità per le regioni di reperire risorse che permettano di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, il *vulnus* all'autonomia finanziaria è di tutta evidenza.

Sotto tale aspetto, il principio costituzionale di leale cooperazione e le esigenze di coordinamento avrebbero preteso quantomeno una compartecipazione degli enti interessati alla predisposizione di un testo che avesse voluto assumere le caratteristiche di una normazione «di passaggio».

Di certo è viziata la disciplina che prevede la individuazione e la modifica della elencazione contenente le ipotesi che così gravemente condizionano la finanza regionale (commi 17 e 18, nonché 20) senza alcuna intesa fra lo Stato e la regione.

3. — Violazione dell'art. 117, in part. comma 6, e 119 Cost. Violazione della legge n. 400/1988, art. 17. Violazione del principio di legalità e di leale cooperazione.

Ulteriore profilo di illegittimità della normativa impugnata si rinviene nel previsto intervento di modifica, attraverso il decreto ministeriale, di cui ai commi 17 e 20 dell'art. 3 qui impugnato, delle ipotesi legislativamente fissate.

Sia riferendosi all'art. 119 Cost., sia volendosi richiamare l'art. 117, è inibito allo Stato intervenire attraverso fonti subordinate alla legge ai sensi dell'art. 119 e dell'art. 117 il cui sesto comma — come è noto — consente allo Stato di esercitare la potestà regolamentare solo in materia di competenza esclusiva.

Nel caso di specie l'intervento contemplato è addirittura di rango subordinato al regolamento governativo, giacché è attribuito ad un atto normativo (incidente, tra l'altro, su una previsione legislativa) del solo Ministro, senza, come detto, alcuna intesa con gli enti locali interessati.

Il decreto ministeriale non è limitato ad una specificazione di quanto legislativamente previsto, ma potrà incidere sulle disposizioni legislative modificandole in assenza, peraltro, di qualsiasi limite di principio da parte della legge medesima.

Insomma, l'intervento previsto consente illegittimamente ad un regolamento ministeriale di incidere sull'autonomia regionale ed in materia già disciplinata da legge, in assenza dunque di qualunque garanzia procedimentale soprattutto attraverso il coinvolgimento delle Regioni.

*P. Q. M.*

*Si conclude affinché l'ecc.ma Corte costituzionale voglia, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 16-17-18-19-20-21 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, per violazione degli artt. 3, 114, 117, 119 e 120 della Costituzione nonché del principio di leale cooperazione fra Stato e regione e per lesione della sfera di competenza della regione.*

Napoli - Roma, addì 24 febbraio 2003

PROF. AVV. VINCENZO COCOZZA - AVV. VINCENZO BARONI

04C0372

N. 389

*Ordinanza del 27 gennaio 2004 emessa dal Tribunale di Messina nel procedimento civile vertente tra S.E.S. - Società Editrice Siciliana S.p.A. e Vendola Nicola*

**Parlamento - Immunità parlamentari - Insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare - Possibilità per lo stesso di sollecitare autonomamente la deliberazione di insindacabilità, sottoponendo la relativa questione alla Camera di appartenenza - Conseguente possibile preclusione dell'ulteriore corso del procedimento civile, senza alcun contraddittorio - Violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa - Lesione della funzione giurisdizionale - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102 e 111.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare - Estensione ad «ogni altra attività di opposizione, di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento» - Mancata imposizione di una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell'ambito di queste ultime - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio del nesso funzionale tra opinioni espresse dal parlamentare ed esercizio delle funzioni.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 3.
- Costituzione, artt. 3 e 68.

#### IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 2807/2001 R. G., posta in decisione all'udienza del giorno 15 dicembre 2003 e vertente tra S.E.S. - Società Editrice Siciliana S.p.A., editrice del quotidiano «Gazzetta del Sud», con sede in Messina, via U. Bonino n. 15/C, part. I.V.A. 00072240831, in persona del presidente del consiglio di amministrazione e rappresentante legale *pro tempore*, Giovanni Morgante, rappresentato e difeso per procura in atti dagli avvocati Salvatore Ruggero Arena e Giuseppe Amendolia, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo, in Messina, via dei Mille n. 100, attrice, e Vendola on. Nicola, nato a Bari il 26 agosto 1958, residente a Terlizzi (Bari), via Salamone n. 35, rappresentato e difeso per procura in atti dall'avv. Ugo Colonna del foro di Torino, elettivamente domiciliato in Messina, via del Vespro n. 44, presso lo studio dell'avv. Eduardo Omero, convenuto.

#### FATTO E DIRITTO

Con atto di citazione del 25 luglio 2001 la S.E.S., Società Editrice Siciliana S.p.A. con sede in Messina, editrice del quotidiano Gazzetta del Sud, conveniva in giudizio davanti a questo tribunale l'onorevole Nicola Vendola, chiedendone la condanna al risarcimento dei danni morali e materiali subiti in conseguenza della diffusione ad opera del convenuto di un dossier dal titolo «L'uomo del ponte - Breve storia di Calarco e dell'ufficio stampa del Verminaio».

Assumeva la società editrice che il dossier in questione, diffuso il 4 dicembre 2000 dall'on. Vendola nel corso di una conferenza stampa svoltasi presso la sede messinese del Partito della Rifondazione comunista, oltre ad avere contenuti gravemente diffamatori nei confronti del direttore del citato quotidiano, Nino Calarco, assumeva carattere gravemente offensivo anche nei riguardi della Gazzetta del Sud, e a sostegno di tale assunto l'atto introduttivo riportava ampi brani del documento, evidenziandone il contenuto denigratorio e la portata lesiva della reputazione dell'impresa giornalistica, amplificata dall'avvenuta pubblicazione del dossier su alcuni giornali.

Aggiungeva l'attrice che il carattere diffamatorio della condotta addebitata all'onorevole Vendola, posta in essere al di fuori dell'esercizio delle funzioni di parlamentare ovvero di componente della Commissione parlamentare antimafia, imponeva un risarcimento dei danni in misura pari a L. 1.000.000.000, oltre a giustificare la richiesta di condanna alla pubblicazione del dispositivo della sentenza, oltre che sulla Gazzetta del Sud, anche su un altro quotidiano siciliano e su un quotidiano a diffusione nazionale ai fini specifici della riparazione del danno all'immagine subito dal giornale.

Inizialmente il convenuto, sebbene ritualmente citato, non si costituiva in giudizio.

Ammissa la prova testimoniale richiesta dall'attrice, all'udienza del 30 giugno 2003, destinata alla sua assunzione, si costituiva il convenuto, che eccepiva in via preliminare l'insindacabilità delle opinioni espresse, invocando la garanzia assicurata ai membri del Parlamento dalla norma di cui all'art. 68 della Costituzione, così come attuato dalla legge 20 giugno 2003, n. 140, e nel merito chiedeva il rigetto delle domande, evidenziando la carenza di legittimazione attiva della società attrice, contestando l'entità dei danni lamentati ed invocando altresì l'esimente del diritto di critica.

Nel contrasto tra le parti il giudice istruttore procedeva all'assunzione della prova testimoniale ammessa, e quindi, precisate le conclusioni, all'udienza del 22 settembre 2003 poneva la causa in decisione, assegnando i termini di legge per il deposito e lo scambio delle difese.

Nelle more, con nota pervenuta il 17 novembre 2003, il Presidente della Camera dei deputati comunicava che l'assemblea nella seduta del 13 novembre 2003 aveva deliberato nel senso che i fatti per i quali pende il presente giudizio concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68 della Costituzione.

La nota, a cui era allegato il testo della relazione della Giunta competente e del resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati, veniva trasmessa dal Presidente del tribunale allo scrivente, subentrando nella «gestione» del ruolo al precedente giudice istruttore, che, sollecitato dal Presidente, atteso che la delibera della Camera imponeva lo sbocco processuale di cui all'art. 3, comma 8, della legge n. 140 del 2003, rimetteva le parti davanti al nuovo giudice istruttore per l'adozione degli opportuni provvedimenti.

All'udienza del 15 dicembre 2003, precisate nuovamente le conclusioni, questo giudice istruttore poneva la causa in decisione, assegnando alle parti per il deposito di comparsa conclusionale e di eventuali repliche i termini ridotti di cui al citato art. 3.

Tutto ciò premesso, rileva questo giudice che nel caso di specie l'on. Vendola, sottoponendo direttamente alla propria Camera di appartenenza la questione dell'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione ai fatti per cui è stato convenuto in giudizio dalla S.E.S. davanti a questo tribunale, ha provocato autonomamente la deliberazione di insindacabilità, adottata dall'assemblea su conforme proposta della competente Giunta (art. 3, comma 7), e quindi, dopo la trasmissione a questo tribunale della relativa documentazione, ha invocato l'applicazione del sistema delineato dalla normativa sopravvenuta di cui ai commi 3 e 8 dell'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140.

Nelle difese conclusive la società attrice ha contestato la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati, assumendo la non riconducibilità dei fatti addebitati all'onorevole Vendola all'area degli atti coperti dalla garanzia di cui all'art. 68 della Costituzione, ed ha conseguentemente invitato questo tribunale a sollevare conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale per ottenere l'annullamento della deliberazione. Con riferimento allo *jus superveniens* rappresentato dalla legge n. 140/2003 la società attrice ne argomenta poi la sostanziale continuità con il dettato costituzionale, evidenziando che una o più estensiva interpretazione della garanzia, che accordasse l'insindacabilità anche in caso di assenza di connessione degli atti del membro del Parlamento con la funzione parlamentare, porrebbe l'art. 3 della legge citata in contrasto con lo stesso art. 68, nonché con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, e ne soffrirebbe anche il diritto di tutti i cittadini alla tutela giurisdizionale (art. 24 Costituzione e art. 6 Convenzione europea dei diritti dell'Uomo).

La difesa del convenuto ha ribadito la propria posizione, assumendo la legittimità della deliberazione di insindacabilità, illustrando il nesso funzionale tra l'attività parlamentare dell'onorevole Vendola e l'iniziativa di cui la società attrice sostiene il carattere diffamatorio, e argomentando, soprattutto nella memoria di replica del 5 gennaio 2004, l'infondatezza dei prospettati dubbi di costituzionalità della legge n. 140.

Tali dubbi ritiene invece questo giudice che non siano manifestamente infondati sotto svariati profili e che, attesa la certa rilevanza della questione, impongano il ricorso al giudice delle leggi, peraltro in armonia con le perplessità circa la costituzionalità della legge n. 140 nel suo complesso e dell'art. 3 in particolare manifestati da una parte della dottrina subito dopo l'entrata in vigore della legge.

Giova precisare che nel sistema delineato dal citato art. 3, una volta intervenuta la deliberazione della Camera di appartenenza, sollecitata dallo stesso giudice che non ritenga fondata l'eccezione di parte concernente l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, oppure provocata, come nel caso di specie, dallo stesso parlamentare che abbia direttamente sottoposto alla Camera la questione dell'applicabilità della prerogativa parlamentare (comma 7), il giudice è tenuto a prenderne atto e, per quel che in questa sede rileva, ad adottare senza ritardo i provvedimenti di cui al comma 3 dell'art. 3 (comma 8). In ambito penale il giudice è tenuto a provvedere in ogni stato e grado del giudizio con sentenza a norma dell'art. 129 c.p.p., applicando la causa di non punibilità, mentre in sede civile al giudice è imposta la pronuncia di sentenza per l'adozione dei provvedimenti necessari alla definizione del processo, e cioè l'affermazione della irresponsabilità del parlamentare convenuto in

giudizio, che si traduce necessariamente in una peculiare causa di rigetto della domanda (comma 4): soluzione la cui inevitabilità nel caso all'esame di questo giudice giustifica ampiamente la rilevanza della questione atteso il contenuto della deliberazione concernente la condotta addebitata al convenuto onorevole Vendola.

Il sistema descritto discende dal ripristino della c.d. pregiudiziale parlamentare, che era stata introdotta dai vari decreti legge attuativi dell'art. 68 della Costituzione, via via reiterati e tutti decaduti per mancata conversione tra il 1993 ed il 1996: va peraltro rivelato che il sistema delineato da questi provvedimenti, non più riproposti dopo l'intervento della Corte costituzionale diretto ad arrestare la deprecata prassi della reiterazione, si era completato, dopo le critiche iniziali (v. ad es. il parere del C.S.M. sul d.l. 15 novembre 1993, n. 455), con la previsione espressa dalla possibilità del giudice di sollevare conflitto di attribuzioni ove ritenesse il deliberato della Camera lesivo della sua sfera di competenza, e tale esito, nonostante la mancata riproduzione del relativo inciso nella legge n. 140, deve considerarsi in ogni caso pienamente ammissibile anche oggi in base ai principi generali.

E tuttavia ciò che appare non conforme a Costituzione non è tanto il sistema della c.d. pregiudiziale parlamentare (impropriamente definita tale atteso che di pregiudizialità può parlarsi solo nei rapporti tra diverse sedi di pronunce giurisdizionali e non con riferimento ad una valutazione che non dà vita ad un atto di natura giurisdizionale), posto che va preso atto della interpretazione secondo cui l'art. 68, primo comma, della Costituzione, attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata ad un proprio membro e di qualificarla come esercizio delle funzioni parlamentari allo scopo di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale affermativa della responsabilità (Corte costituzionale 29 dicembre 1988, n. 1150): ciò che pone problemi di compatibilità con il dettato costituzionale è l'inedito, a quanto consta, meccanismo di cui al comma 7 della norma più volte citata, che consente al membro del Parlamento di sottoporre direttamente la questione dell'insindacabilità alla propria Camera di appartenenza, anticipando, prevenendo, o, più semplicemente, ignorando gli sviluppi del procedimento civile.

In totale assenza del contraddittorio è consentito al parlamentare di provocare una decisione potenzialmente preclusiva dell'ulteriore corso del giudizio instaurato nei suoi confronti, e ciò in palese contrasto con il principio di uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge ed in violazione del diritto alla tutela giurisdizionale, nell'uno e nell'altro caso senza quella giustificazione che consentirebbe di ricondurre nell'ambito della ragionevolezza il *vulnus* ai principi di cui agli artt. 3 e 24 della Costituzione: infatti la funzione di garanzia attribuita alla deliberazione di insindacabilità è già tutelata nel sistema in primo luogo dalla possibilità che il giudice rilevi d'ufficio la questione, quindi dalla facoltà dell'interessato di sottoporre al giudicante l'eccezione e di provocare l'interessamento della Camera con un provvedimento dovuto che la legge qualifica espressamente non impugnabile. In particolare, nell'ambito di un giudizio civile, si consente all'interessato di sottrarsi al contraddittorio, anche in via definitiva (nel caso di specie la costituzione del convenuto è avvenuta solo immediatamente dopo l'entrata in vigore della legge n. 140), di bypassare il processo (per riprendere un'espressione dalla società attrice), che è il momento fisiologico del confronto e della dialettica, concepito dal legislatore con sede naturale anche dell'affermazione della insindacabilità, e di provocare una pronuncia conclusiva e definitiva, senza alcuna possibilità per la controparte di interloquire e di apportare quantomeno alla valutazione della Camera di appartenenza del convenuto quel contributo di conoscenza che potrebbe scaturire, ad es., dall'esame degli atti del giudizio (rispetto ai quali non sussiste per la Camera alcun obbligo di acquisizione). Tale sottrazione al suo corso normale del processo diretto al vaglio delle domande spiegate nei confronti del parlamentare, e soprattutto le modalità con cui ciò avviene ad iniziativa dello stesso interessato (comma 7 del citato art. 3), confliggono apertamente con il principio di uguaglianza, con la garanzia costituzionale del diritto di difesa, nonché con l'attribuzione della funzione giurisdizionale ai soli giudici ordinari, e, in forza della novella costituzionale dell'art. 111 della Costituzione, anche con il diritto ad un processo caratterizzato dal contraddittorio e ad un giudice terzo ed imparziale. Appaiono sotto quest'ultimo profilo significative le decisioni di condanna dello Stato italiano recentemente adottate dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo con riferimento alla affermazione della insindacabilità di condotte ed opinioni contenute in deliberazioni parlamentari ritenute lesive del diritto al giudizio di un tribunale indipendente ed imparziale (art. 6 della Convenzione europea).

Ulteriori perplessità il citato art. 3 suscita sotto il profilo sostanziale della delimitazione dell'ambito di applicazione dell'immunità, posto che il primo affianca agli atti «tipici», ai fini dell'estensione della prerogativa, «ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento». La forma recepisce in tal modo la lettura estensiva propria della giurisprudenza parlamentare, e combina il criterio funzionale con quello topografico secondo una tesi affermata anche dalla Corte costituzionale: ai fini della insindacabilità si afferma infatti che non rileva la configurazione nominalistica dell'atto compiuto dal parlamentare ovvero la sua riconducibilità ad uno dei tipi di atti disciplinati dai regolamenti parlamentari, ma importa la riferibilità dell'atto allo svolgimento della funzione parlamentare, anche se attuata in forma innominata sul piano regolamentare (v. da ultimo, in tal senso, Corte costituzionale

24 giugno 2003, n. 219). E tuttavia, rispetto alla posizione più volte espressa dalla Corte costituzionale circa l'ambito effettivo dell'immunità garantita dal primo comma dell'art. 68 della Costituzione, l'art. 3 della legge n. 140 omette di operare un'ulteriore necessaria delimitazione, indispensabile — ad avviso di questo giudice — per fugare ogni perplessità in merito alla conformità della norma al dato costituzionale.

Non vi è dubbio alcuno che, alla luce del criterio previsto, correttamente la Camera dei deputati ha affermato nel caso di specie l'insindacabilità delle opinioni espresse nel dossier diffuso dall'on. Vendola, *lato sensu* riconducibili, come la proposta della competente Giunta non manca di sottolineare, all'attività di denuncia politica svolta dal parlamentare nel contesto dell'azione della Commissione parlamentare antimafia di cui l'onorevole Vendola era in quel momento vicepresidente. E ciò può ritenersi anche a prescindere dall'esame del contenuto dei documenti prodotti dalla difesa del convenuto all'udienza del 30 giugno 2003, contestualmente alla costituzione in giudizio, ma tardivamente, posto che era stata già ammessa la prova testimoniale richiesta dalla società attrice (la cui produzione documentale soggiace a sua volta allo stesso giudizio di intempestività, essendo intervenuta all'udienza del 15 dicembre 2003, già la seconda destinata alla precisazione delle conclusioni).

Ciò che tuttavia caratterizza l'immunità garantita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione, secondo un'interpretazione costantemente affermata negli ultimi anni dalla giurisprudenza costituzionale, che evidentemente una legge ordinaria, anche se di definizione dell'ambito della prerogativa, non può misconoscere, è la necessità che ricorra una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell'ambito di queste ultime (così soprattutto la Corte costituzionale 17 gennaio 2000, n. 10; Corte costituzionale 17 gennaio 2000, nn. 11; più recentemente Corte costituzionale n. 79/2002; Corte costituzionale n. 509/2002). Senza tale necessaria delimitazione l'ampliamento del novero delle condotte coperte dall'immunità realizzato con la legge n. 140, che include nell'ambito applicativo dell'art. 68 della Costituzione anche le opinioni meramente connesse alla funzione di parlamentare, rischia di fare venir meno lo stretto nesso funzionale tra l'espressione delle opinioni e l'esercizio delle funzioni parlamentari e di snaturare una garanzia rendendola un privilegio personale, ponendo la norma ordinaria in contrasto con quella di rango costituzionale che la prima pretende di attuare.

Le argomentazioni illustrate trovano puntuale riscontro nel caso all'esame di questo tribunale, giustificando anche sotto questo profilo il giudizio di rilevanza della questione, posto che un delimitazione nei termini indicati dell'area della insindacabilità imporrebbe certamente un esito diverso della valutazione dei fatti addebitati all'on. Vendola e non potrebbe in alcun modo giustificare la deliberazione dell'Assemblea.

La società attrice lamenta infatti il carattere gravemente diffamatorio, perché lesivo dell'immagine e della reputazione del giornale quotidiano di cui è editrice, di una serie di affermazioni contenute nel dossier più volte citato, diffuso dall'on. Vendola presso la sede messinese del suo partito, in occasione di una manifestazione politica.

Negli atti parlamentari trasmessi si evidenzia che il dossier sarebbe «la proiezione e lo sviluppo dei contenuti di molteplici atti parlamentari tipici riconducibili alle funzioni parlamentari di Nichi Vendola anche con riferimento agli organi di stampa» (v. p. 4 della relazione della Giunta per le autorizzazioni, rel. Carboni).

Ma di tale collegamento tra l'iniziativa dell'on. Vendola e la sua attività parlamentare, anche all'interno della commissione antimafia, gli atti prodotti non offrono alcuna prova convincente con riferimento particolare alla posizione del quotidiano *Gazzetta del Sud*. Dal testo della citata relazione della Giunta si ricava che la commissione di cui l'on. Vendola era in quel momento vicepresidente ebbe ad occuparsi del c.d. caso Messina, stilando ed approvando un documento finale oltre due anni prima dalla divulgazione del dossier. Ma dalla stessa relazione di Giunta non emerge alcun riferimento alla stampa locale, se non del tutto generico e, per così dire, asettico, e senza alcun collegamento con i contenuti e con gli aspri toni che caratterizzano le specifiche accuse contenute nel dossier. E ciò può rilevarsi tanto con riferimento all'attività della Commissione antimafia chiusa dalla relazione approvata il 28 aprile 1998, quanto con riferimento alle più recenti iniziative parlamentari dell'onorevole Vendola, che concernono alcuni aspetti dell'inchiesta precedentemente portata a compimento, ma non appaiono in alcun modo collegati alle parti del dossier che contengono le vivaci critiche all'assetto e agli atteggiamenti della stampa locale e che interessano direttamente la *Gazzetta del Sud*.

Ne consegue per un verso la riconducibilità delle condotte di cui si lamenta il carattere diffamatorio al disposto di cui al primo comma dell'art. 3 della legge n. 140, ma per altro verso il dubbio che, non essendo provata la corrispondenza di tali condotte ad attività compiute nell'esercizio specifico delle funzioni parlamentari, l'immunità non potrebbe essere correttamente invocata sulla scorta della lettura del primo comma dell'art. 68 della Costituzione che viene costantemente avallata dalla giurisprudenza del giudice delle leggi.

Della relativa questione di legittimità deve essere pertanto investita la Corte costituzionale con la conseguente sospensione di questo processo e le relative statuizioni accessorie.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 2003, n. 140:*

*a) in relazione agli artt. 3, 24, 102 e 111 della Costituzione nella parte in cui consente al parlamentare di sollecitare autonomamente la deliberazione di insindacabilità sottoponendo direttamente la relativa questione alla Camera di appartenenza e provocando in tal modo, senza alcun contraddittorio, una decisione preclusiva dell'ulteriore corso del procedimento civile;*

*b) in relazione agli artt. 3 e 68 della Costituzione, nella parte in cui, estendendo l'immunità del parlamento ad «ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento», non impone una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell'ambito di queste ultime.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti, a cura della cancelleria, alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.*

*Ordina altresì che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Messina, il 26 gennaio 2004

*Il giudice: LOMBARDO*

04C0546

N. 390

*Ordinanza del 9 febbraio 2004 emessa dal Tribunale di Siena  
nel procedimento civile vertente tra Storiche Cantine - Radda in Chianti s.c.r.l. e I.N.P.S.*

**Previdenza e assistenza sociale - Imprese agricole - Premi e contributi relativi alle gestioni previdenziali ed assistenziali - Non cumulabilità con il beneficio della riduzione dei contributi agricoli unificati - Previsione con norma interpretativa - Violazione del principio di uguaglianza sotto i profili dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento - Lesione dei principi sulla formazione della legge - Incidenza sulla funzione giurisdizionale.**

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, art. 44, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 3, 72 e 102.

IL TRIBUNALE

Visti gli atti della causa n. 7/2002 concernente il rimborso di contributi previdenziali ritenuti non dovuti dal ricorrente in seguito al cumulo dei benefici per le aziende operanti in zone disagiate;

Vista la eccezione di incostituzionalità dell'art. 44, comma 1, d.l. n. 269/2003 sollevata dalla difesa del ricorrente, che sostiene la natura innovativa e non interpretativa della suddetta norma;

Considerato che ai fini della decisione appare indispensabile la applicazione della nuova normativa, espressamente qualificata dal legislatore come interpretativa della legge n. 67/1988 e succ. modd., e che di conseguenza la eccezione appare rilevante poiché non rientra nei poteri della AGO la valutazione sul corretto uso della interpretazione autentica da parte del legislatore;

Considerato che questo giudice, conformemente alla giurisprudenza prevalente, ha sinora ritenuto ammissibile il cumulo fra i benefici previsti dall'art. 9, comma 5, legge n. 67/1988 e quelli previsti dall'art. 1, comma 6 legge n. 48/1988;

Che tale interpretazione è stata confermata dalla Corte di cassazione (con sent. n. 14227/2000) così che deve ritenersi inesistente un contrasto giurisprudenziale in proposito; osserva quanto segue:

appare non manifestamente infondata la eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, d.l. n. 69/2003, per la parte in cui attribuisce natura interpretativa alla norma stessa;

il dubbio circa la costituzionalità discende, in primo luogo, dalla univocità delle leggi preesistenti e dalla insussistenza di contrasto giurisprudenziale; di tal che la finalità del legislatore appare essere piuttosto quella di una riduzione dei benefici già concessi anziché quella di una interpretazione del testo originario;

il presupposto per la interpretazione autentica è la integrazione della norma interpretata con la norma di interpretazione sì da formare una unica disposizione univoca e coerente, escludendo così interpretazioni anomale. Tale presupposto non sembra rispettato allorché la norma originaria abbia una univoca interpretazione, e la c.d. norma di interpretazione aggiunga alla norma originaria un nuovo elemento che ne muti radicalmente il significato;

è ben vero che la Corte in vari casi ha ritenuto ammissibile una legge interpretativa in assenza di contrasto giurisprudenziale; e in proposito deve essere osservato che rientra senz'altro nella discrezionalità del legislatore — laddove si verifichi un effettivo stravolgimento del significato di una norma in sede attuativa o interpretativa — la interpretazione autentica della norma;

viceversa, laddove la norma originaria non necessiti oggettiva niente di interpretazione autentica, l'adozione di tale strumento da parte del legislatore viene a collidere con la separazione dei poteri (art. 102 Cost.), risolvendosi nella imposizione di una interpretazione contraria al dettato normativo originario;

inoltre vi è da osservare, in ogni caso, che la facoltà di interpretare in via autentica le norme preesistenti non appare ragionevolmente esercitata (art. 3 Cost.) laddove fra la emanazione della legge originaria e la emanazione della interpretazione autentica trascorra un lasso di tempo talmente elevato ( nel caso di specie 15 anni) da consentire la formazione di una giurisprudenza consolidata e la soluzione definitiva di innumerevoli casi concreti;

tale comportamento non soltanto appare irragionevole per i motivi anzidetti, ed è indice di finalità estranee a quelle meramente interpretative, ma determina altresì una violazione del principio dell'affidamento e una evidente disparità di trattamento fra un rilevante numero di casi consimili e coevi, ponendosi così in contrasto anche sotto tale profilo con l'art. 3 Cost.;

è evidente che una diversità di trattamento può nascere talora anche a seguito della interpretazione giurisprudenziale; ma si tratta in tali casi di un effetto negativo inevitabilmente connesso con la insopprimibile libertà della funzione interpretativa del giudice. Nel caso di specie, invece, la disparità di trattamento appare consapevolmente perseguita dal legislatore, senza alcuna convincente giustificazione tecnico-giuridica;

è altresì evidente che una diversità di trattamento può legittimamente derivare dalla emanazione di una legge fiscale retroattiva (per altro, col dovuto e specifico consenso parlamentare: art. 72 Cost.). Ma in proposito vi è da osservare che tale considerazione non può costituire argomento rilevante per il giudizio di costituzionalità della norma in esame, in quanto la emanazione di una norma retroattiva è un atto ben diverso dalla emanazione di una norma interpretativa. Inoltre, nel caso di specie, il legislatore non ha espressamente previsto di voler derogare al c.d. «Statuto dei diritti del contribuente» (legge n. 212/2000), e non ha fatto perciò uso della sua facoltà di emettere norme fiscali retroattive. Non può quindi neppure ipotizzarsi una *reductio* della norma interpretativa a norma retroattiva.

Dunque, la eccezione, si appalesa rilevante e non manifestamente infondata, in relazione al ricorso meramente apparente e comunque irragionevole alla interpretazione autentica, in riferimento agli artt. 3, 72 e 102 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Dichiara non manifestamente infondata la eccezione di incostituzionalità dell'art. 44, d.l. n. 269/2003 per la parte in cui tale norma viene qualificata come interpretativa della legislazione previgente, in riferimento agli artt. 3, 72 e 102 della Costituzione.*

*Ordina sospendersi il giudizio e trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale, mandando alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri per la comunicazione ai Presidenti delle due Camere.*

Siena, addì 9 febbraio 2004

*Il giudice:* CHINI

## N. 391

*Ordinanza del 9 luglio 2003 (pervenuta alla Corte costituzionale il 9 aprile 2004) emessa dal Tribunale di Savona nel procedimento disciplinare nei confronti di Marasco Fabrizio*

**Notaio - Violazioni di obblighi professionali - Sanzioni disciplinari - Ammenda - Misura - Mancato adeguamento - Lamentata irrisorietà degli importi - Asserita disparità di trattamento rispetto ai provvedimenti disciplinari - Incidenza sul principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio del giusto processo - Irragionevolezza - Violazione del principio dell'esercizio delle pubbliche funzioni con disciplina ed onore.**

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89, art. 137.
- Costituzione, artt. 3, 54, 97 e 111.

## IL TRIBUNALE

Ha emanato la seguente ordinanza nel procedimento a carico del notaio Fabrizio Marasco, imputato della contravvenzione prevista dall'art. 48 - primo comma legge notarile;

Visti gli atti del procedimento;

Udito il pubblico ministero, nelle sue conclusioni;

Rileva che:

pregiudiziale all'applicazione, nel caso di specie, delle sanzioni previste dall'art. 137 legge notarile, a conclusione del procedimento disciplinare di cui alla legge 16 febbraio 1913, n. 89 appare la valutazione della compatibilità di detta norma e delle altre che contemplano il detto procedimento disciplinare, con i principi costituzionali.

Imporre ad un collegio composto da tre magistrati con l'assistenza di un cancelliere e con la presenza di un pubblico ministero la celebrazione di un giudizio a conclusione del quale, ove si accolga la richiesta di applicazione della sanzione nella misura massima consentita, si potrebbe irrogare l'ammenda di Euro due (sic!) significa innescare un meccanismo pletorico idoneo ad intasare l'amministrazione della giustizia con attività del tutto inutili ed anzi dannose sia dal punto di vista finanziario, sia da quello organizzativo-funzionale; evidenti appaiono altresì gli effetti lesivi sul prestigio di cui dovrebbe godere lo Stato, tutto ciò in palese contrasto con l'art. 97 della Costituzione che garantisce il buon andamento della pubblica amministrazione e quindi anche dell'esercizio privato di pubbliche funzioni quali sono quelle attribuite dalla legge ai notai nell'ambito dell'attività amministrativa dello Stato. Da un lato infatti la macchina sanzionatoria gira, per così dire a vuoto, senza alcun risultato concreto (sia in termini strettamente economici sia sotto il profilo sanzionatorio morale, essendo le misure edittali delle sanzioni del tutto irrisorie; con costi assai rilevanti ed assolutamente sproporzionati all'obiettivo perseguito.

D'altro lato la totale inefficacia deterrente della sanzione snatura ed annulla la volontà stessa del legislatore che, nell'intento di disciplinare i tratti essenziali e pubblicistici della professione notarile, ha creato un sistema sanzionatorio divenuto nel tempo del tutto privo di contenuto e perciò ridotto a mero simulacro con aspetti grotteschi chiaramente all'antitesi di ogni principio di buona amministrazione.

Né deve temersi che una pronuncia di incostituzionalità possa determinare un vuoto normativo. L'assenza totale di una misura sanzionatoria determinerebbe infatti una situazione assai preferibile, sotto l'aspetto degli interessi pubblici, perché eviterebbe inutili costi all'amministrazione ed eliminerebbe comunque gli inevitabili pregiudizi di immagine della stessa e dell'apparato statale anche di fronte agli altri soggetti della comunità europea cui simili originali anomalie non possono passare inosservate poiché creano ostacoli evidenti ai progetti di unificazione delle categorie e delle attività professionali di maggiore rilevanza pubblicistica e generano sospetti di tutela dell'ordinamento nei confronti di categorie privilegiate.

Inoltre non è seriamente pensabile, anche per gli effetti sulla pubblica opinione attraverso l'attività di comunicazione dei mass media, che il legislatore, rimanga inerte di fronte ad un obbligo di intervento segnalato, con la più grande autorevolezza, dalla Corte costituzionale.

In altre occasioni, codesta Corte è intervenuta per correggere una misura sanzionatoria sproporzionata (Corte costituzionale 25 luglio 1994, n. 341): «ulteriore sintomo della definitiva affermazione, nella coscienza sociale, della convinzione della palese incongruenza della previsione sanzionatoria impugnata è dato dall'atteggiamento dei giudici di merito che ... hanno continuato ad avvertire il disagio di essere tenuti a dare risposte sanzionatorie manifestamente eccessive, tanto da continuare a investire questa corte di ripetute questioni di costituzio-

nalità. Simile situazione di disagio nei giudici e nella società, d'altra parte è stata aggravata, fino a superare ogni limite di ragionevole tollerabilità dal fatto che, nonostante i ripetuti inviti rivoltigli da questa Corte perché provvedesse ad adeguare la disciplina in oggetto ai principi costituzionali, il legislatore non è intervenuto ...».

Significativa, pur se non direttamente conferente, è l'affermazione dell'esistenza di un principio di responsabilità diretta per i pubblici funzionari (art. 28 della Costituzione) che dovrebbe trovare corollario in un sistema sanzionatorio efficiente per tutti i soggetti che esercitano pubbliche funzioni, laddove nel caso di specie, si determina invece un fenomeno di sostanziale impunità anche in caso di violazione di norme dirette alla tutela dei diritti ed interessi collettivi. E nel contesto di un principio di responsabilità, connesso all'esercizio di pubbliche funzioni si inserisce, più specificamente, il disposto di cui all'art. 54 della Costituzione che impone ai cittadini cui sono affidate pubbliche funzioni (quali sono i notai) il dovere di adempierle con disciplina, concetto incompatibile con l'assenza di un effettivo sistema sanzionatorio posto a fondamento e garanzia di qualsiasi «disciplina», con conseguente violazione del canone metodologico e deontologico posto dal legislatore costituente.

Ma la violazione dei principi costituzionali concerne anche una norma di recente introduzione: l'art. 111 (riformato con legge costituzionale 25 novembre 1999, n. 12) il quale contiene la fondamentale affermazione che «la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge».

Il valore pregnante dell'aggettivo «giusto» permea del suo significato tutta l'attività processuale ed impedisce che un procedimento possa concludersi con l'irrogazione di una sanzione così palesemente ingiusta da trasformare il processo stesso in una farsa destinata a mantenere la finzione di una serie di regole e controlli statuali che in realtà non esistono perché privi di efficacia e concretezza. Ciò in evidente spregio di qualsiasi principio di giustizia sostanziale e processuale.

Appare pertanto stretto il collegamento con l'art. 3 della Costituzione, fondamentale norma costituzionale posta a tutela del principio di eguaglianza e ragionevolezza. E non può certo dirsi che tutti i cittadini siano eguali davanti alla legge, quando a una categoria di professionisti che esercitano funzioni di rilevante interesse pubblico è consentito violare la disciplina ed i vincoli posti dalla legge a garanzia di tutti i cittadini senza che alla condotta illecita consegua una sanzione in termini di effettività come normalmente, sistematicamente e coerentemente avviene in ogni altro settore regolato dal nostro ordinamento giuridico. Ed è altrettanto chiaro che detta situazione si pone in netto conflitto con ogni possibile criterio di ragionevolezza.

E circa la necessità che una norma sanzionatoria, pur nell'ambito della discrezionalità legislativa, non superi i limiti della ragionevolezza, codesta Corte ha già espresso indirizzi precisi (Corte costituzionale 25 luglio 1994, n. 341): non spetta 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. 409 del 1989 (id., 1990, I, 36) la Corte ha definitivamente chiarito che «il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione, 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 discrezionale 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» (v. pure nello stesso senso sentenze nn. 343 del 1993, id., 1994, I, 1673 e 422 del 1993, ibid, 341).

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 54 e 97 e 111 della Costituzione, la questione di legittimità dell'art. 137 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, nella parte in cui determina l'ammontare delle ammende notarili. Sospende il procedimento in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Savona, in data 9 luglio 2003.

*Il Presidente relatore: SOAVE*

04C0548

## NN. 392 e 393

*Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — emesse il 30 maggio e il 4 giugno 2003 (pervenute alla Corte costituzionale il 9 aprile 2004) dal Tribunale di Modena nei procedimenti penali a carico di: Vasile Julian (R.O. 392/2004); Bilal Mohamed (R.O. 393/2004).*

**Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza e rito direttissimo - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoghe o più gravi - Violazione del principio di ragionevolezza - 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-*quinqies*, aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, art. 3.

## IL TRIBUNALE

Esaminati gli atti del procedimento nei confronti di Vasile Julian nato a Prhova (Romania) il 4 novembre 1969, arrestato il 30 maggio 2003 per il reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998, modificato dalla legge n. 189/2002;

esaminata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quinqies*, d.lgs. n. 286/1998 modificato dalla legge n. 189/2002, sollevata d'ufficio in relazione all'art. 3 della Costituzione,

## O S S E R V A

Il regime introdotto dal d.lgs. n. 286/1998 modificato dalla legge n. 189/2002 prevede l'espulsione dello straniero che sia entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera (art. 13, comma 2, lett. *a*).

L'espulsione è disposta dal prefetto (art. 13, comma 2) ed è sempre eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 13, comma 4).

Fanno eccezione i casi di cui al comma 5 concernenti lo straniero il cui permesso di soggiorno sia scaduto di validità da più di sessanta giorni senza che ne sia stato chiesto il rinnovo.

La regola fissata dal comma 4 dell'art. 13 può essere derogata «quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera .... 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 del vettore o altro mezzo di trasporto idoneo» (art. 14, comma 1).

In tal caso, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino ...» (art. 14, comma 1).

È contemplato un rimedio estremo per l'eventualità che non sia possibile eseguire l'espulsione immediata con accompagnamento alla frontiera e non si riesca neanche a trattenere, o a trattenere ulteriormente, lo straniero presso un centro di permanenza temporanea.

Qualora questa duplice impossibilità si verifichi, il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni (art. 14, comma 5-*bis*).

L'apparato sanzionatorio predisposto dal testo normativo tiene conto delle differenti modalità esecutive dell'espulsione.

La disobbedienza, quando si realizzi la prima volta, integra un illecito contravvenzionale.

Le condotte incriminate sono il rientro nel territorio dello Stato dopo l'accompagnamento alla frontiera e senza la speciale autorizzazione del ministro dell'interno (art. 13, comma 13) oppure il trattenimento in Italia senza giustificato motivo in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi dell'art. 14, comma 5-*bis*, (art. 14, comma 5-*ter*).

Per entrambe le contravvenzioni è comminata la pena dell'arresto da sei mesi ad un anno ed è prevista una nuova espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera.

La reiterazione della condotta disobbediente da parte dello straniero realizza una fattispecie più grave, qualificata come delitto.

Lo straniero, già denunciato per il reato di cui all'art. 13, comma 13 ed espulso, che abbia fatto reingresso sul territorio nazionale è punito con la reclusione da uno a quattro anni (art. 13, comma 13-*bis*).

Analogamente, lo straniero espulso ai sensi dell'art. 14, comma 5-*ter*, che viene trovato nel territorio dello Stato è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

Quanto agli aspetti processuali, gli artt. 13 e 14 prevedono, per i reati in ciascuna disposizione contemplati, rispettivamente l'arresto facoltativo in flagranza e l'arresto obbligatorio (per il delitto di cui all'art. 13, comma 13-*bis* è inoltre consentito il fermo).

In entrambi i casi è imposta l'adozione del rito direttissimo.

Che la disciplina processuale appena descritta sia in contrasto con l'art. 3 della Costituzione è di tutta evidenza.

I reati contravvenzionali descritti dagli artt. 13 e 14 rivestono quanto meno pari gravità.

Essi sono sanzionati con la medesima pena edittale.

Identica è la previsione delle conseguenze sul piano amministrativo, cioè una nuova espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera.

In entrambi i casi, la reiterazione della condotta illecita dopo la denuncia per l'ipotesi contravvenzionale comporta l'integrazione di un delitto.

Ma vi è di più.

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 omissiva.

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

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

La mancata esecuzione dell'ordine non vanifica uno sforzo compiuto dallo Stato per attuare in maniera forzata i propri provvedimenti. Che la condotta omissiva, vale a dire la mancata esecuzione spontanea di un ordine,

sia in generale valutata dal legislatore con minor rigore si ricava, ad esempio, dalla previsione dell'art. 13, comma 5. Per lo straniero che si sia trattenuto nel territorio dello Stato nonostante che il permesso di soggiorno fosse scaduto di validità e senza aver chiesto il rinnovo, l'espulsione è eseguita, in deroga all'art. 13, comma 4, mediante intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro il termine di quindici giorni. Lo straniero che non esegua spontaneamente l'intimazione in oggetto non è penalmente perseguibile.

Nel d.lgs. n. 286/1998, prima delle modifiche introdotte dalla legge era incriminata solo la condotta dello straniero espulso che fosse rientrato in Italia senza la speciale autorizzazione del ministero dell'interno (art. 13, comma 13).

Se è vero che la contravvenzione introdotta dall'art. 14, comma 5-ter riveste gravità pari o minore rispetto a quella descritta dall'art. 13, comma 13, non vi è alcuna ragione che giustifichi la previsione di un arresto obbligatorio nel primo caso e facoltativo nel secondo.

La ingiustificata disparità di trattamento emerge poi in modo eclatante ove si raffronti la disciplina in tema di arresto tra la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter ed il delitto di cui all'art. 13, comma 13-bis.

La previsione dell'arresto obbligatorio per la contravvenzione e dell'arresto facoltativo per il delitto è del tutto priva di ragionevolezza.

L'obbligo di arrestare l'autore di un reato contravvenzionale è istituito sconosciuto al nostro attuale ordinamento giuridico. La misura precautelare dell'arresto obbligatorio è riservata, ai sensi dell'art. 380 c.p.p., agli autori di delitti e non di tutti i delitti ma di quelli particolarmente gravi, sanzionati con la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni, oppure rientranti nelle fattispecie specificamente elencate nel secondo comma della stessa disposizione.

Un solo caso di arresto obbligatorio in flagranza è previsto dalle leggi speciali, ed esattamente dall'art. 12, comma 4, d.lgs. n. 286/1998 (non modificato dalla legge n. 189/2002), in riferimento comunque a delitti, quelli di cui ai commi 1 e 3 della medesima disposizione. Quanto ai reati contravvenzionali, l'arresto in flagranza è possibile secondo l'attuale ordinamento in una sola ipotesi, l'art. 6, d.l. n. 122/1993, convertito in legge n. 205/1993, ma si tratta di arresto facoltativo e non obbligatorio.

La previsione dell'arresto obbligatorio per la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998, modificato dalla legge n. 189/2002, contrasta in maniera eclatante con l'art. 3 della Costituzione in quanto concreta una ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'art. 13, comma 13 che, per fattispecie di maggiore gravità consente ma non impone l'arresto in flagranza.

Vi è un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale che emerge dalla lettura dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998, modificato dalla legge n. 189/2002.

Esso attiene alla introduzione di una identica disciplina processuale (arresto obbligatorio e obbligo di giudizio direttissimo) per due ipotesi di reato (quelle dei commi 5-ter e 5-quater) che lo stesso legislatore ha sensibilmente differenziato quanto a gravità del fatto e della sanzione.

È pacifico, e costantemente ribadito dalla giurisprudenza, che, ferma la necessità di ancorare le scelte criminalizzatrici alla tutela di beni costituzionalmente rilevanti, le valutazioni sulla qualità e quantità della sanzione, in quanto di natura ideologica e politica, rientrano nell'ambito del potere discrezionale del legislatore.

Nella sfera della discrezionalità legislativa devono pure ricondursi le scelte sui presupposti di applicabilità delle misure precautelari e cautelari, nei limiti imposti dall'art. 13 della Costituzione (cfr. sentenze Corte cost. n. 126/1972; n. 305/1996).

È altrettanto pacifico, tuttavia, che l'uso della discrezionalità legislativa possa essere censurato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, nei casi in cui non sia stato rispettato il limite della ragionevolezza (cfr. sentenze Corte cost. nn. 26/1979, 103/1982, 409/1989, 341/1994).

Nell'esercizio del suo indiscusso potere discrezionale, il legislatore ha qualificato come contravvenzione la condotta dello straniero che per la prima volta disobbedisce all'ordine di lasciare il territorio nazionale, in linea con fattispecie omologhe contemplate dal codice penale (*cf.* artt. 650 c.p., 2, legge n. 1423/1956).

Scegliendo il tipo meno grave di reato, il legislatore ha escluso che potesse applicarsi all'imputato qualsiasi misura cautelare.

La disobbedienza reiterata nelle forme dell'art. 14, comma 5-*quater* è stata invece elevata al rango di delitto, punito con la reclusione da uno a quattro anni, quindi compatibile, secondo il sistema processuale, con il ricorso a misure precautelari e cautelari.

Il legislatore ha mostrato da un lato di voler differenziare sensibilmente le due condotte in esame, la prima disobbedienza e quella reiterata nonostante l'espulsione coattiva, addirittura adottando diverse categorie di reato e comminando sanzioni significativamente differenti, con tutta una serie di implicazioni specifiche quanto ad elemento soggettivo, a termini di prescrizione, ecc.

Tradendo questa impostazione e senza alcuna plausibile ragione ha poi dettato, nel comma 5-*quinqüies*, una disciplina identica quanto all'adozione di misure precautelari e al rito da seguire.

Ha in tal modo introdotto una deroga enorme rispetto al sistema del codice di procedura penale, prevedendo per la contravvenzione l'arresto obbligatorio dell'autore, caso unico nel nostro ordinamento.

La disarmonia che tale disciplina esprime rileva ai fini dell'art. 3 della Costituzione sotto l'aspetto della assoluta irragionevolezza.

Il principio di ragionevolezza impone, per le fattispecie che costituiscono diversi gradi di aggressione del medesimo bene giuridico, discipline proporzionatamente differenziate (*cf.* sentenza Corte cost. n. 26/1979, secondo cui: «È giurisprudenza costante di questa Corte che la configurazione delle fattispecie criminose e le valutazioni sulla congruenza fra i reati e le pene appartengono alla politica legislativa; salvo però il sindacato giurisdizionale sugli arbitri del legislatore, cioè sulle sperequazioni che assumano una tale gravità da risultare radicalmente ingiustificate ... questo è appunto il caso della norma impugnata ... l'art. 186 c.p.m.p., nel primo e, in parte, nel secondo comma, ricomprende ed appiattisce in un'unica ipotesi delittuosa — quella della insubordinazione con violenza — distinte condotte tipiche, nettamente differenziate nei loro elementi oggettivi e soggettivi»).

Coerentemente a tali criteri, l'art. 9 legge n. 1423/1956 qualifica come contravvenzione la violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale e come delitto l'analoga violazione quando la sorveglianza speciale includa anche l'obbligo o il divieto di soggiorno. Solo per la fattispecie delittuosa è previsto, in base all'art. 381 c.p.p., l'arresto facoltativo in flagranza e, ai sensi dell'art. 9, legge n. 1423/1956, comma 3, anche fuori dei casi di flagranza.

In materia di stupefacenti, l'art. 380 c.p.p. prevede l'arresto obbligatorio per i delitti di cui all'art. 73 d.P.R. n. 309/1990, in deroga ai limiti di pena di cui al comma 1. La più grave misura precautelare non è estesa alle ipotesi attenuate di cui al quinto comma del citato art. 73.

Nell'art. 14, comma 5-*quinqüies*, il legislatore ha in sostanza trattato allo stesso modo, imponendo l'arresto in flagranza ed il rito direttissimo, fattispecie che egli stesso ha, nella medesima disposizione, differenziato notevolmente quanto a gravità.

La disarmonia che tale disciplina esprime rileva ai fini dell'art. 3 della Costituzione sotto l'aspetto della assoluta irragionevolezza («Non si compiono valutazioni di natura politica e nemmeno si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore se si dichiara che il principio dell'uguaglianza è violato quando il legislatore assoggetta ad una indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera e dichiara diverse, Corte cost. n. 53/1958).

Non vi è dubbio che il principio di uguaglianza, nonostante il riferimento letterale dell'art. 3 Cost. ai cittadini, debba ritenersi esteso agli stranieri, allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (Corte cost. n. 104/1969).

Pacifica è la rilevanza della questione.

L'imputata è stata arrestata ai sensi della disposizione impugnata.

Sulla rilevanza della questione non può avere effetto l'avvenuta liberazione della persona arrestata, imposta dall'art. 391 u.c., richiamato dall'art. 558 c.p.p.

Il giudizio di convalida dell'arresto non è stato esaurito ma è stato sospeso al fine di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale.

La decisione sulla questione di legittimità costituzionale ha incidenza diretta sulla pronuncia di legittimità dell'arresto eseguito dalla polizia giudiziaria ai sensi della disposizione impugnata (*cf.* al riguardo sentenza Corte cost. n. 54/1993 «... il provvedimento di liberazione dell'arrestata era imposto ... alla disposizione di cui all'art. 391, settimo comma, ultima parte, del codice di rito ... . Poiché tale disposizione ricollega la perdita di efficacia dell'arresto alla carenza, per qualsiasi ragione, di un provvedimento positivo di convalida nello stesso termine, è ovvio che l'impossibilità di rispettarlo conseguente all'elevazione della questione comportava (o avrebbe di lì a poco ineludibilmente comportato) l'intervento di tale autonoma causa di carenza di valido titolo di detenzione, a prescindere dall'esaurimento del procedimento di convalida, che ... era stato contestualmente sospeso. Tale procedimento non può perciò ritenersi esaurito, né di esso i giudici si sono spogliati: e la sua persistenza nonostante la liberazione trova ragione nell'interesse generale ad una pronuncia sulla legittimità dell'arresto, che ha pur sempre determinato una privazione della libertà. La rilevanza della questione, dunque, permane, trattandosi di stabilire se la liberazione dell'arrestata debba considerarsi conseguente all'applicazione dell'art. 391 settimo comma, ovvero, più radicalmente, alla caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti»).

La rilevanza della questione esiste, nel caso concreto, anche qualora si ritenesse conforme a Costituzione la previsione dell'arresto facoltativo anziché obbligatorio, poiché l'assenza di specifici indici di gravità della condotta e di pericolosità dell'imputata renderebbe comunque ingiustificata, ai sensi dell'art. 381, comma 4 c.p.p., la misura precautelare in oggetto.

Sulla base delle considerazioni fin qui svolte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quinquies*, d.lgs. n. 286/1998, modificato dalla legge n. 189/2002, in relazione all'art. 3 Cost., appare non manifestamente infondata e rilevante.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 23 e ss., legge n. 87/1953;*

*Dichiara non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002, per violazione dell'art. 3 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 pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Dispone inoltre che la citata ordinanza sia comunicata, a cura della cancelleria, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Modena, addì 30 maggio 2003

*Il giudice: CIVIDALI*

## NN. 394 e 395

*Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — emesse il 7 giugno 2003 (pervenute alla Corte costituzionale il 9 aprile 2004) dal Tribunale di Modena nei procedimenti penali a carico di Hurska Lyudmila (R.O. 394/2004); Ciolap Katy (R.O. 395/2004).*

**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 disparità di trattamento rispetto all'analogo reato di rientro nel territorio dello Stato a seguito di espulsione amministrativa, per il quale è previsto l'arresto facoltativo in flagranza.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinqüies*, aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 13, comma 13-*ter*, del medesimo decreto legislativo.
- Costituzione, art. 3.

## II TRIBUNALE

Nel procedimento penale a carica di Hurska Lyudmila, nato in Ucraina il 3 aprile 1969 (n. 3682/03 R.G.N.R.) ha pronunciato la seguente ordinanza.

Rilevato in fatto Hurska Lyudmila, in data 6 giugno 2003 alle ore 12 veniva tratta in arresto da personale della questura di Modena per il reato previsto e punito dall'art. 14, comma 5-*ter*; decreto legislativo n. 286/1998 come modificato dalla legge 189/02. All'udienza fissata per la convalida in data 7 giugno 2003 alle ore 10 avanti al tribunale di Modena il p.m. insisteva per la convalida dell'arresto, mentre il difensore dell'imputato si opponeva alla stessa.

## RITENUTO IN DIRITTO

L'art. 14 del decreto legislativo 286/1998 come modificato dall'art. 13 della legge 30 luglio 2002 n. 189 prevede che lo straniero (attinto da un decreto di espulsione del prefetto o di respingimento del questore), su provvedimento del questore soggetto a convalida giurisdizionale entro 48 dall'adozione, sia trattenuto presso il centro di permanenza temporanea ed assistenza più vicino per un tempo di trenta giorni, prorogabili dal giudice di ulteriori trenta giorni su richiesta dello stesso questore, qualora non sia possibile eseguirne con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero respingimento perché occorre procedere al suo soccorso, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l'indisponibilità del vettore o altro mezzo di trasporto idoneo (commi 1, 2, 3, 4 e 5). Quando non risulta possibile trattenere lo straniero presso un centro di permanenza temporanea, ovvero quando sono decorsi i termini di permanenza senza che siano stati eseguiti l'espulsione od il respingimento, il questore ordina per iscritto allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di giorni cinque indicando le conseguenze penali conseguenti alla trasgressione dell'ordine (comma 5-*bis*).

Lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno (comma 5-*ter*) e per tale condotta è previsto l'arresto obbligatorio (comma 5-*quinqüies*).

Ciò premesso si ritiene sussistente una questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 14, comma 5-*quinqüies*, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge 30 luglio 2002 n. 189 in relazione all'art. 13, comma 13-*ter*, del medesimo decreto legislativo, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Risulta invero, a parere di questo giudice, la violazione, da parte dell'art. 14, comma 5-*quinqüies*, del decreto legislativo citato, dell'art. 3 della costituzione sotto il profilo della disparità di trattamento di situazioni analoghe. Tale violazione si apprezza dalla comparazione tra quanto previsto e come sopra ricostruito per il trattenimento dello straniero nel territorio dello Stato dopo la notifica dell'ordine del questore di lasciare il territorio entro cinque giorni e quanto viceversa previsto per la fattispecie disciplinata dall'art. 13, commi 13 e 13-*ter*, d.lgs. n. 286/1998 modificato dalla legge 189/02 per quanto concerne il rientro nel territorio dello Stato dello straniero a seguito di espulsione amministrativa. Tale ultima fattispecie prevede che lo straniero espulso a seguito di provvedimento amministrativo non possa rientrare nello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno e sanziona la trasgressione dal relativo precetto con la pena dell'arresto da sei mesi ad un anno consentendo, nella concorrenza di tale violazione, l'arresto in flagranza dell'autore del fatto.

Emerge evidente che fra le due fattispecie poste in comparazione, che attengono sostanzialmente alla presenza nel territorio dello Stato di uno straniero attinto da un provvedimento di espulsione amministrativa e che risultano sanzionate con la medesima pena (arresto da sei mesi ad un anno), l'una (art. 13 comma 13-ter) prevede una ipotesi di arresto facoltativo in flagranza, l'altra (art. 14 comma 5-quinquies) prevede viceversa l'arresto obbligatorio.

Tale difforme disciplina non appare giustificata dalla natura del bene protetto dalle due fattispecie, individuabile per entrambe nella tutela del territorio dello Stato dalla presenza di soggetti non aventi titolo alla permanenza e già attinti da provvedimenti amministrativi, ovvero dalle caratteristiche della condotta costituiva dell'illecito, che in maniera identica appare riconducibile alla violazione dell'ordine amministrativo di lasciare il territorio, e neppure dalla maggiore potenzialità lesiva di una condotta rispetto all'altra atteso che viceversa il fatto di trattarsi nel territorio risulta, sotto il profilo della determinazione a delinquere, meno grave del rientro nel territorio dello stato italiano a seguito di eseguita espulsione, attività che presuppone la predisposizione e la pianificazione del viaggio e dell'accesso nel territorio. La difformità non può infine essere ascritta alla diversità tra i destinatari del precetto penale essendo in entrambe le fattispecie gli stessi identificabili negli stranieri attinti da un ordine di espulsione amministrativo).

La violazione dell'art. 3 Cost. deve dirsi inoltre sussistente anche laddove, come nel caso di specie, la norma di legge denunciata come incostituzionale sia riferibile ad uno straniero atteso che, pur facendo riferimento al testo letterale del citato art. 3 ai «cittadini», secondo quanto più volte evidenziato dalla giurisprudenza di legittimità, l'eguaglianza davanti alla legge è garantita anche agli stranieri laddove si tratti di assicurare la tutela dei diritti inviolabili della persona (sent. 104/69 e 120/67).

L'eccezione di legittimità costituzionale deve dirsi inoltre rilevante ai fini del decidere in quanto sollevata prima della emissione del provvedimento di convalida dell'arresto ed avente incidenza sulla norma di legge posta a fondamento della misura dell'arresto come eseguito da parte della polizia giudiziaria.

La valutazione da parte di questo giudice in ordine alla legittimità dell'arresto deve quindi necessariamente implicare la valutazione e l'applicazione della norma di legge di cui si denuncia la incostituzionalità.

La questione assume inoltre rilevanza in concreto nella fattispecie oggetto del giudizio di convalida sottoposto a questo giudice atteso che, data la incensuratezza dell'arrestata e l'assenza di ulteriori elementi idonei a far emergere, nel giudizio sulla personalità, una pericolosità giuridicamente apprezzabile in capo ad essa oltre che l'assenza di gravità del fatto, la valutazione di cui all'art. 381, quarto comma, c.p.p. dovrebbe comportare la mancata convalida dell'arresto così come eseguito.

Il presente giudizio di convalida va pertanto sospeso con conseguente invio degli atti alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 in relazione all'art. 13, comma 13-ter, del medesimo decreto legislativo, in riferimento all'art. 3 della Costituzione;*

*Sospende il giudizio di convalida in corso;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Manda la cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*Dispone la comunicazione della ordinanza a cura della cancelleria ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Modena, addì 7 giugno 2003

*Il giudice: VACCARI*

## N. 396

*Ordinanza del 12 giugno 2003 (pervenuta alla Corte costituzionale il 9 aprile 2004)  
emessa dal Tribunale di Modena nel procedimento penale a carico di Chapouh Salem*

**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 e rito direttissimo - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoghe o più gravi - Violazione del principio di ragionevolezza.**

- 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, art. 3.

## IL TRIBUNALE

Esaminati gli atti del procedimento nei confronti di Chapouh Salem nato ad Annata (Algeria) il 20 aprile 1963, arrestato dagli agenti della Questura di Modena l'11 giugno 2003 alle ore 22,20, per il reato di cui all'art. 14 comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998, modificato dalla legge 189/2002;

## O S S E R V A

Il regime introdotto dal d.lgs. n. 286/1998 modificato dalla legge n. 189/2002 prevede l'espulsione dello straniero che sia entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera (art. 13, comma 2, lett. a).

L'espulsione è disposta dal prefetto (art. 13, comma 2) ed è sempre eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 13, comma 4).

Fanno eccezione i casi di cui al comma 5 concernenti lo straniero il cui permesso di soggiorno sia scaduto di validità da più di sessanta giorni senza che ne sia stato chiesto il rinnovo.

La regola fissata dal comma 4 dell'art. 13 può essere derogata «quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ... 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 del vettore o altro mezzo di trasporto idoneo» (art. 14, comma 1).

In tal caso, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino ...» (art. 14, comma 1).

È contemplato un rimedio estremo per l'eventualità che non sia possibile eseguire l'espulsione immediata con accompagnamento alla frontiera e non si riesca neanche a trattenere, o a trattenere ulteriormente, lo straniero presso un centro di permanenza temporanea.

Qualora questa duplice impossibilità si verifichi, il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni (art. 14, comma 5-*bis*).

L'apparato sanzionatorio predisposto dal testo normativo tiene conto delle differenti modalità esecutive dell'espulsione.

La disobbedienza, quando si realizzi la prima volta, integra un illecito contravvenzionale.

Le condotte incriminate sono il rientro nel territorio dello Stato dopo l'accompagnamento alla frontiera e senza la speciale autorizzazione del ministro dell'interno (art. 13, comma 13) oppure il trattenimento in Italia senza giustificato motivo in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi dell'art. 14, comma 5-*bis* (art. 14, comma 5-*ter*).

Per entrambe le contravvenzioni è comminata la pena dell'arresto da sei mesi ad un anno ed è prevista una nuova espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera.

La reiterazione della condotta disobbediente da parte dello straniero realizza una fattispecie più grave, qualificata come delitto.

Lo straniero, già denunciato per il reato di cui all'art. 13, comma 13, ed espulso, che abbia fatto reingresso sul territorio nazionale è punito con la reclusione da uno a quattro anni (art. 13, comma 13-*bis*).

Analogamente, lo straniero espulso ai sensi dell'art. 14, comma 5-*ter*, che viene trovato nel territorio dello Stato è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

Quanto agli aspetti processuali, gli articoli 13 e 14 prevedono, per i reati in ciascuna disposizione contemplati, rispettivamente l'arresto facoltativo in flagranza e l'arresto obbligatorio (per il delitto di cui all'art. 13 comma 13-*bis* è inoltre consentito il fermo).

In entrambi i casi è imposta l'adozione del rito direttissimo. Che la disciplina processuale appena descritta sia in contrasto con l'art. 3 della Costituzione è di tutta evidenza.

I reati contravvenzionali descritti dagli articoli 13 e 14 rivestono quanto meno pari gravità.

Essi sono sanzionati con la medesima pena edittale.

Identica è la previsione delle conseguenze sul piano amministrativo, cioè una nuova espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera.

In entrambi i casi, la reiterazione della condotta illecita dopo la denuncia per l'ipotesi contravvenzionale comporta l'integrazione di un delitto.

Ma vi è di più.

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 omissiva.

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

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

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

Che la condotta omissiva, vale a dire la mancata esecuzione spontanea di un ordine, sia in generale valutata dal legislatore con minor rigore si ricava, ad esempio, dalla previsione dell'art. 13, comma 5.

Per lo straniero che si sia trattenuto nel territorio dello Stato nonostante che il permesso di soggiorno fosse scaduto di validità e senza aver chiesto il rinnovo, l'espulsione è eseguita, in deroga all'art. 13, comma 4, mediante intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro il termine di quindici giorni. Lo straniero che non esegua spontaneamente l'intimazione in oggetto non è penalmente perseguibile.

Nel d.lgs. n. 286/1998, prima delle modifiche introdotte dalla legge n. 189/2002, era incriminata solo la condotta dello straniero espulso che fosse rientrato in Italia, senza la speciale autorizzazione del Ministero dell'interno (art. 13, comma 13).

Se è vero che la contravvenzione introdotta dall'art. 14, comma 5-*ter* riveste gravità pari o minore rispetto a quella descritta dall'art. 13, comma 13, non vi è alcuna ragione che giustifichi la previsione di un arresto obbligatorio nel primo caso e facoltativo nel secondo.

La ingiustificata disparità di trattamento emerge poi in modo eclatante ove si raffronti la disciplina in tema di arresto tra la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-*ter* ed il delitto di cui all'art. 13, comma 13-*bis*.

La previsione dell'arresto obbligatorio per la contravvenzione e dell'arresto facoltativo per il delitto è del tutto priva di ragionevolezza.

L'obbligo di arrestare l'autore di un reato contravvenzionale è istituito sconosciuto al nostro attuale ordinamento giuridico. La misura precautelare dell'arresto obbligatorio è riservata, ai sensi dell'art. 380 c.p.p., agli autori di delitti e non di tutti i delitti ma di quelli particolarmente gravi, sanzionati con la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni, oppure rientranti nelle fattispecie specificamente elencate nel secondo comma della stessa disposizione.

Un solo caso di arresto obbligatorio in flagranza è previsto dalle leggi speciali, ed esattamente dall'art. 12 comma 4, d.lgs. n. 286/1998 (non modificato dalla legge n. 189/2002), in riferimento comunque a delitti, quelli di cui ai commi 1 e 3 della medesima disposizione. Quanto ai reati contravvenzionali, l'arresto in flagranza è possibile secondo l'attuale ordinamento in una sola ipotesi, l'art. 6, d.l. n. 122/1993, convertito in legge n. 205/1993, ma si tratta di arresto facoltativo e non obbligatorio.

La previsione dell'arresto obbligatorio per la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998, modificato dalla legge n. 189/2002, contrasta in maniera eclatante con l'art. 3 della Costituzione in quanto concreta una ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'art. 13, comma 13, che, per fattispecie di maggiore gravità consente ma non impone l'arresto in flagranza.

Vi è un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale che emerge dalla lettura dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998, modificato dalla legge n. 189/2002.

Esso attiene alla introduzione di una identica disciplina processuale (arresto obbligatorio e obbligo di giudizio direttissimo) per due ipotesi di reato (quelle dei commi 5-ter e 5-quater) che lo stesso legislatore ha sensibilmente differenziato quanto a gravità del fatto e della sanzione.

È pacifico, e costantemente ribadito dalla giurisprudenza, che, ferma la necessità di ancorare le scelte criminalizzatrici alla tutela di beni costituzionalmente rilevanti, le valutazioni sulla qualità e quantità della sanzione, in quanto di natura ideologica e politica, rientrano nell'ambito del potere discrezionale del legislatore.

Nella sfera della discrezionalità legislativa devono pure ricondursi le scelte sui presupposti di applicabilità delle misure precautelari e cautelari, nei limiti imposti dall'art. 13 della Costituzione (*cf.* sentenze Corte cost. n. 126/1972; n. 305/1996).

È altrettanto pacifico, tuttavia, che l'uso della discrezionalità legislativa possa essere censurato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, nei casi in cui non sia stato rispettato il limite della ragionevolezza (*cf.* sentenze Corte cost. nn. 26/1979, 103/1982, 409/1989, 341/1994).

Nell'esercizio del suo indiscusso potere discrezionale, il legislatore ha qualificato come contravvenzione la condotta dello straniero che per la prima volta disobbedisce all'ordine di lasciare il territorio nazionale, in linea con fattispecie omologhe contemplate dal codice penale (*cf.* art. 650 c.p., 2 legge n. 1423/1956).

Scegliendo il tipo meno grave di reato, il legislatore ha escluso che potesse applicarsi all'imputato qualsiasi misura cautelare.

La disobbedienza reiterata nelle forme dell'art. 14, comma 5-quater è stata invece elevata al rango di delitto, punito con la reclusione da uno a quattro anni, quindi compatibile, secondo il sistema processuale, con il ricorso a misure precautelari e cautelari.

Il legislatore ha mostrato da un lato di voler differenziare sensibilmente le due condotte in esame, la prima disobbedienza e quella reiterata nonostante l'espulsione coattiva, addirittura adottando diverse categorie di reato e comminando sanzioni significativamente differenti, con tutta una serie di implicazioni specifiche quanto ad elemento soggettivo, a termini di prescrizione ecc.

Tradendo questa impostazione e senza alcuna plausibile ragione ha poi dettato, nel comma 5-quinquies, una disciplina identica quanto all'adozione di misure precautelari e al rito da seguire.

Ha in tal modo introdotto una deroga enorme rispetto al sistema del codice di procedura penale, prevedendo per la contravvenzione l'arresto obbligatorio dell'autore, caso unico nel nostro ordinamento.

La disarmonia che tale disciplina esprime rileva ai fini dell'art. 3 della Costituzione sotto l'aspetto della assoluta ragionevolezza.

Il principio di ragionevolezza impone per le fattispecie che costituiscono diversi gradi di aggressione del medesimo bene giuridico discipline proporzionalmente differenziate (*cf.* sentenza Corte cost. n. 26/1979, secondo cui: «È giurisprudenza costante di questa Corte che la configurazione delle fattispecie criminose e le valutazioni sulla congruenza fra i reati e le pene appartengono alla politica legislativa; salvo però il sindacato giurisdizionale sugli arbitri del legislatore, cioè sulle sperequazioni che assumano una tale gravità da risultare, radicalmente ingiustificate ... questo è appunto il caso della norma impugnata ... l'art. 186 c.p.m.p., nel primo e, in parte, nel secondo comma, ricomprende ed appiattisce in un'unica ipotesi delittuosa — quella della insubordinazione con violenza — distinte condotte tipiche, nettamente differenziate nei loro elementi oggettivi e soggettivi»).

Coerentemente a tali criteri, l'art. 9, legge n. 1423/1956, qualifica come contravvenzione la violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale e come delitto l'analoga violazione quando la sorveglianza speciale includa anche l'obbligo o il divieto di soggiorno. Solo per la fattispecie delittuosa è previsto, in base all'art. 381 c.p.p., l'arresto facoltativo in flagranza e, ai sensi dell'art. 9, legge n. 1423/1956, comma 3, anche fuori dei casi di flagranza.

In materia di stupefacenti, l'art. 380 c.p.p. prevede l'arresto obbligatorio per i delitti di cui all'art. 73 d.P.R. n. 309/1990, in deroga ai limiti di pena di cui al comma 1. La più grave misura precautelare non è estesa alle ipotesi attenuate di cui al quinto comma del citato art. 73.

Nell'art. 14, comma 5-*quinquies*, il legislatore ha in sostanza trattato allo stesso modo, imponendo l'arresto in flagranza ed il rito direttissimo, fattispecie che egli stesso ha, nella medesima disposizione, differenziato notevolmente quanto a gravità.

La disarmonia che tale disciplina esprime rileva ai fini dell'art. 3 della Costituzione sotto l'aspetto della assoluta irragionevolezza («Non si compiono valutazioni di natura politica e nemmeno si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore se si dichiara che il principio dell'uguaglianza è violato quando il legislatore assoggetta ad una indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera e dichiara diverse», Corte cost. n. 53/1958).

Non vi è dubbio che il principio di uguaglianza, nonostante il riferimento letterale dell'art. 3 Cost. ai cittadini, debba ritenersi esteso agli stranieri, allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (Corte Cost. n. 104/1969).

Pacifica è la rilevanza della questione.

L'imputato è stato arrestato ai sensi della disposizione impugnata.

Sulla rilevanza della questione non può avere effetto l'avvenuta deliberazione della persona arrestata, imposta dall'art. 391 u.c., richiamato dall'art. 558 c.p.p.

Il giudizio di convalida dell'arresto non è stato esaurito ma è stato sospeso al fine di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale.

La decisione sulla questione di legittimità costituzionale ha incidenza diretta sulla pronuncia di legittimità dell'arresto eseguito dalla polizia giudiziaria ai sensi della disposizione impugnata (*cf.* al riguardo sentenza Corte cost. n. 54/1993 «... il provvedimento di liberazione dell'arrestata era imposto ... dalla disposizione di cui all'art. 391, settimo comma, ultima parte, del codice di rito ... Poiché tale disposizione ricollega la perdita di efficacia dell'arresto alla carenza, per qualsiasi ragione, di un provvedimento positivo di convalida nello stesso termine, è ovvio che l'impossibilità di rispettarlo conseguente all'elevazione della questione comportava (o avrebbe di lì a poco ineludibilmente comportato) l'intervento di tale autonoma causa di carenza di valido titolo di detenzione, a prescindere dall'esaurimento del procedimento di convalida, che ... era stato contestualmente sospeso.

Tale procedimento non può perciò ritenersi esaurito, né di esso i giudici si sono spogliati: e la sua persistenza nonostante la liberazione trova ragione nell'interesse generale ad una pronuncia sulla legittimità dell'arresto, che ha pur sempre determinato una privazione della libertà. La rilevanza della questione, dunque, permane, trattandosi di stabilire se la liberazione dell'arrestata, debba considerarsi conseguente all'applicazione dell'art. 391 settimo comma, ovvero, più radicalmente, alla caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti»).

Sulla base delle considerazioni fin qui svolte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quinquies* d.lgs. n. 286/1998, modificato dalla legge n. 189/2002, in relazione all'art. 3 Cost., appare non manifestamente infondata e rilevante.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 23 e ss., legge n. 87/1953,*

*Dichiara non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002, per violazione dell'art. 3 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 pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Dispone inoltre che la citata ordinanza sia comunicata, a cura della cancelleria, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Modena, addì 12 giugno 2003

*Il giudice:* MILELLI

## NN. 397 e 398

*Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — emesse l'8 luglio 2003 (pervenute alla Corte costituzionale il 9 aprile 2004) dal Tribunale di Modena nei procedimenti penali a carico di Hassan Mohamed (R.O. n. 397/2004); Ahmde Mohamed (R.O. n. 398/2004).*

**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 e rito direttissimo - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoghe o più gravi - Violazione del principio di ragionevolezza.**

- 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, art. 3.

## IL TRIBUNALE

Esaminati gli atti del procedimento nei confronti di Hassan Mohamed, nato in Marocco il 19 luglio 1975, alias Hassan Mohamed, nato in Marocco il 19 luglio 1978, arrestato da personale della Questura di Modena alle ore 18 circa del 6 luglio 2003, per il reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998, modificato dalla legge n. 189/2002;

Sentite le conclusioni del p.m. e della difesa in ordine alla convalida dell'arresto;

## O S S E R V A

Il regime introdotto dal d.lgs. n. 286/1998 modificato dalla legge n. 189/2002 prevede l'espulsione dello straniero che sia entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera [art. 13, comma 2, lett. a)].

L'espulsione è disposta dal prefetto (art. 13, comma 2) ed è sempre eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 13, comma 4).

Fanno eccezione i casi di cui al comma 5 concernenti lo straniero il cui permesso di soggiorno sia scaduto di validità da più di sessanta giorni senza che ne sia stato chiesto il rinnovo.

La regola fissata dal comma 4 dell'art. 13 può essere derogata «quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ... 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 del vettore o altro mezzo di trasporto idoneo» (art. 14, comma 1).

In tal caso, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino ...» (art. 14, comma 1).

È contemplato un rimedio estremo per l'eventualità che non sia possibile eseguire l'espulsione immediata con accompagnamento alla frontiera e non si riesca neanche a trattenere, o a trattenere ulteriormente, lo straniero presso un centro di permanenza temporanea.

Qualora questa duplice impossibilità si verifichi, il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni (art. 14, comma 5-*bis*).

L'apparato sanzionatorio predisposto dal testo normativo tiene conto delle differenti modalità esecutive dell'espulsione.

La disobbedienza, quando si realizzi la prima volta, integra un illecito contravvenzionale.

Le condotte incriminate sono il rientro nel territorio dello Stato dopo l'accompagnamento alla frontiera e senza la speciale autorizzazione del ministro dell'interno (art. 13, comma 13) oppure il trattenimento in Italia senza giustificato motivo in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi dell'art. 14, comma 5-*ter* (art. 14, comma 5-*ter*).

Per entrambe le contravvenzioni è comminata la pena dell'arresto da sei mesi ad un anno ed è prevista una nuova espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera.

La reiterazione della condotta disobbediente da parte dello straniero realizza una fattispecie più grave, qualificata come delitto.

Lo straniero, già denunciato per il reato di cui all'art. 13, comma 13 ed espulso, che abbia fatto reingresso sul territorio nazionale è punito con la reclusione da uno a quattro anni (art. 13, comma 13-*bis*).

Analogamente, lo straniero espulso ai sensi dell'art. 14, comma 5-*ter*, che viene trovato nel territorio dello Stato è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

Quanto agli aspetti processuali, gli articoli 13 e 14 prevedono, per i reati in ciascuna disposizione contemplati, rispettivamente l'arresto facoltativo in flagranza e l'arresto obbligatorio (per il delitto di cui all'art. 13 comma 13-*bis* è inoltre consentito il fermo).

In entrambi i casi è imposta l'adozione del rito direttissimo. Che la disciplina processuale appena descritta sia in contrasto con l'art. 3 della Costituzione è di tutta evidenza.

I reati contravvenzionali descritti dagli articoli 13 e 14 rivestono quanto meno pari gravità.

Essi sono sanzionati con la medesima pena edittale.

Identica è la previsione delle conseguenze sul piano amministrativo, cioè una nuova espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera.

In entrambi i casi, la reiterazione della condotta illecita dopo la denuncia per l'ipotesi contravvenzionale comporta l'integrazione di un delitto.

Ma vi è di più.

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 omissiva.

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

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

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

Che la condotta omissiva, vale a dire la mancata esecuzione spontanea di un ordine, sia in generale valutata dal legislatore con minor rigore si ricava, ad esempio, dalla previsione dell'art. 13, comma 5.

Per lo straniero che si sia trattenuto nel territorio dello Stato nonostante che il permesso di soggiorno fosse scaduto di validità e senza aver chiesto il rinnovo, l'espulsione è eseguita, in deroga all'art. 13, comma 4, mediante intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro il termine di quindi giorni. Lo straniero che non esegua spontaneamente l'intimazione in oggetto non è penalmente perseguibile.

Nel d.lgs. n. 286/1998, prima delle modifiche introdotte dalla legge n. 189/2002, era incriminata solo la condotta dello straniero espulso che fosse rientrato in Italia, senza la speciale autorizzazione del Ministero dell'interno (art. 13, comma 13).

Se è vero che la contravvenzione introdotta dall'art. 14, comma 5-*ter* riveste gravità pari o minore rispetto a quella descritta dall'art. 13, comma 13, non vi è alcuna ragione che giustifichi la previsione di un arresto obbligatorio nel primo caso e facoltativo nel secondo.

La ingiustificata disparità di trattamento emerge poi in modo eclatante ove si raffronti la disciplina in tema di arresto tra la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-*ter* ed il delitto di cui all'art. 13, comma 13-*bis*.

La previsione dell'arresto obbligatorio per la contravvenzione e dell'arresto facoltativo per il delitto è del tutto priva di ragionevolezza.

L'obbligo di arrestare l'autore di un reato contravvenzionale è istituito sconosciuto al nostro attuale ordinamento giuridico. La misura precautelare dell'arresto obbligatorio è riservata, ai sensi dell'art. 380 c.p.p., agli autori di delitti e non di tutti i delitti ma di quelli particolarmente gravi, sanzionati con la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni, oppure rientranti nelle fattispecie specificamente elencate nel secondo comma della stessa disposizione.

Un solo caso di arresto obbligatorio in flagranza è previsto dalle leggi speciali, ed esattamente dall'art. 12 comma 4, d.lgs. n. 286/1998 (non modificato dalla legge n. 189/2002), in riferimento comunque a delitti, quelli di cui ai commi 1 e 3 della medesima disposizione. Quanto ai reati contravvenzionali, l'arresto in flagranza è possibile secondo l'attuale ordinamento in una sola ipotesi, l'art. 6 d.l. n. 122/1993, convertito nella legge n. 205/1993, ma si tratta di arresto facoltativo e non obbligatorio.

La previsione dell'arresto obbligatorio per la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998, modificato dalla legge n. 189/02, contrasta in maniera eclatante con l'art. 3 della Costituzione in quanto concreta una ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'art. 13, comma 13, che, per fattispecie di maggiore gravità consente ma non impone l'arresto in flagranza.

Vi è un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale che emerge dalla lettura dell'art. 14, comma 5-quinquies d.lgs. n. 286/1998, modificato dalla legge n. 189/2002.

Esso attiene alla introduzione di una identica disciplina processuale (arresto obbligatorio e obbligo di giudizio direttissimo) per due ipotesi di reato (quelle dei commi 5-ter e 5-quater) che lo stesso legislatore ha sensibilmente differenziato quanto a gravità del fatto e della sanzione.

È pacifico, e costantemente ribadito dalla giurisprudenza, che, ferma la necessità di ancorare le scelte criminalizzatrici alla tutela di beni costituzionalmente rilevanti, le valutazioni sulla qualità e quantità della sanzione, in quanto di natura ideologica e politica, rientrano nell'ambito del potere discrezionale del legislatore.

Nella sfera della discrezionalità legislativa devono pure ricondursi le scelte sui presupposti di applicabilità delle misure precautelari e cautelari, nei limiti imposti dall'art. 13 della Costituzione (*cf.* sentenze Corte cost. n. 126/1972; n. 305/1996).

È altrettanto pacifico, tuttavia, che l'uso della discrezionalità legislativa possa essere censurato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, nei casi in cui non sia stato rispettato il limite della ragionevolezza (*cf.* sentenze Corte cost. nn. 26/1979, 103/1982, 409/1989, 341/1994).

Nell'esercizio del suo indiscusso potere discrezionale, il legislatore ha qualificato come contravvenzione la condotta dello straniero che per la prima volta disobbedisce all'ordine di lasciare il territorio nazionale, in linea con fattispecie omologhe contemplate dal codice penale (*cf.* art. 650 c.p., 2 legge n. 1423/1956).

Scegliendo il tipo meno grave di reato, il legislatore ha escluso che potesse applicarsi all'imputato qualsiasi misura cautelare.

La disobbedienza reiterata nelle forme dell'art. 14, comma 5-quater è stata invece elevata al rango di delitto, punito con la reclusione da uno a quattro anni, quindi compatibile, secondo il sistema processuale, con il ricorso a misure precautelari e cautelari.

Il legislatore ha mostrato da un lato di voler differenziare sensibilmente le due condotte in esame, la prima disobbedienza e quella reiterata nonostante l'espulsione coattiva, addirittura adottando diverse categorie di reato e comminando sanzioni significativamente differenti, con tutta una serie di implicazioni specifiche quanto ad elemento soggettivo, a termini di prescrizione ecc.

Tradendo questa impostazione e senza alcuna plausibile ragione ha poi dettato, nel comma 5-quinquies, una disciplina identica quanto all'adozione di misure precautelari e al rito da seguire.

Ha in tal modo introdotto una deroga enorme rispetto al sistema del codice di procedura penale, prevedendo per la contravvenzione l'arresto obbligatorio dell'autore, caso unico nel nostro ordinamento.

La disarmonia che tale disciplina esprime rileva ai fini dell'art. 3 della Costituzione sotto l'aspetto della assoluta irragionevolezza. Il principio di ragionevolezza impone, per le fattispecie che costituiscono diversi gradi di aggressione del medesimo bene giuridico, discipline proporzionatamente differenziate (*cf.* sentenza Corte cost. n. 26/1979, secondo cui: «È giurisprudenza costante di questa Corte che la configurazione delle fattispecie criminali e le valutazioni sulla congruenza fra i reati e le pene appartengono alla politica legislativa; salvo però il sindacato giurisdizionale sugli arbitri del legislatore, cioè sulle sperequazioni che assumano una tale gravità da risultare radicalmente ingiustificate ... questo è appunto il caso della norma impugnata ... l'art. 186 c.p.m.p., nel primo e, in parte, nel secondo comma, ricomprende ed appiattisce in un'unica ipotesi delittuosa — quella della insubordinazione con violenza — distinte condotte tipiche, nettamente differenziate nei loro elementi oggettivi e soggettivi»).

Coerentemente a tali criteri, l'art. 9 legge n. 1423/1956 qualifica come contravvenzione la violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale e come delitto l'analoga violazione quando la sorveglianza speciale include anche l'obbligo o il divieto di soggiorno. Solo per la fattispecie delittuosa è previsto, in base all'art. 381 c.p.p., l'arresto facoltativo in flagranza e, ai sensi dell'art. 9 legge n. 1423/1956 comma 3, anche fuori dei casi di flagranza.

In materia di stupefacenti, l'art. 380 c.p.p. prevede l'arresto obbligatorio per i delitti di cui all'art. 73 d.P.R. n. 309/1990, in deroga ai limiti di pena di cui al comma 1. La più grave misura precautelare non è estesa alle ipotesi attenuate di cui al quinto comma del citato art. 73.

Nell'art. 14, comma 5-*quinquies*, il legislatore ha in sostanza trattato allo stesso modo, imponendo l'arresto in flagranza ed il rito direttissimo, fattispecie che egli stesso ha, nella medesima disposizione, differenziato notevolmente quanto a gravità.

La disarmonia che tale disciplina esprime rileva ai fini dell'art. 3 della Costituzione sotto l'aspetto della assoluta irragionevolezza («Non si compiono valutazioni di natura politica e nemmeno si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore se si dichiara che il principio dell'uguaglianza è violato quando il legislatore assoggetta ad una indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera e dichiara diverse», Corte cost. n. 53/1958).

Non vi è dubbio che il principio di uguaglianza, nonostante il riferimento letterale dell'art. 3 Cost. ai cittadini, debba ritenersi esteso agli stranieri, allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (Corte cost. n. 104/69).

Pacifica è la rilevanza della questione.

L'imputato è stato arrestato ai sensi della disposizione impugnata.

Sulla rilevanza della questione non può avere effetto l'avvenuta deliberazione della persona arrestata, imposta dall'art. 391 u.c., richiamato dall'art. 558 c.p.p.

Il giudizio di convalida dell'arresto non è stato esaurito ma è stato sospeso al fine di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale.

La decisione sulla questione di legittimità costituzionale ha incidenza diretta sulla pronuncia di legittimità dell'arresto eseguito dalla polizia giudiziaria ai sensi della disposizione impugnata (*cf.* al riguardo sentenza Corte cost. n. 54/1993 «... il provvedimento di liberazione dell'arrestata era imposto ... dalla disposizione di cui all'art. 391 settimo comma, ultima parte, del codice di rito ... Poiché tale disposizione ricollega la perdita di efficacia dell'arresto alla carenza, per qualsiasi ragione, di un provvedimento positivo di convalida nello stesso termine, è ovvio che l'impossibilità di rispettarlo conseguente all'elevazione della questione comportava (o avrebbe di lì a poco ineludibilmente comportato) l'intervento di tale autonoma causa di carenza di valido titolo di detenzione, a prescindere dall'esaurimento del procedimento di convalida, che ... era stato contestualmente sospeso.

Tale procedimento non può perciò ritenersi esaurito, né di esso i giudici si sono spogliati: e la sua persistenza nonostante la liberazione trova ragione nell'interesse generale ad una pronuncia sulla legittimità dell'arresto, che ha pur sempre determinato una privazione della libertà. La rilevanza della questione, dunque, permane, trattandosi di stabilire se la liberazione dell'arrestata, debba considerarsi conseguente all'applicazione dell'art. 391 settimo comma, ovvero, più radicalmente, alla caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti»).

La rilevanza della questione esiste, nel caso concreto, anche qualora si ritenesse conforme a Costituzione la previsione dell'arresto facoltativo anziché obbligatorio, poiché l'assenza di specifici indici di gravità della condotta e di pericolosità dell'imputato renderebbe comunque ingiustificata, ai sensi dell'art. 381 comma 4 c.p.p., la misura precautelare in oggetto.

Sulla base delle considerazioni fin qui svolte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quinquies*, d.lgs. n. 286/1998, modificato dalla legge n. 189/2002, in relazione all'art. 3 Cost., appare non manifestamente infondata e rilevante.

La decisione sulla convalida dell'arresto non può essere adottata senza attendere l'esito del giudizio sulla questione di legittimità costituzionale. Una pronuncia sulla convalida dell'arresto non può infatti intervenire nel termine di quarantotto ore fissato dall'art. 558 c.p.p.

Va pertanto disposta l'immediata liberazione dell'imputato, se non detenuto per altra causa.

P. Q. M.

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

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002, per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

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

Dispone che, a cura della cancelleria, l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri. Della presente ordinanza prendono atto, mediante lettura, l'imputato, il difensore dello stesso ed il p.m.

Dispone inoltre che la citata ordinanza sia comunicata, a cura della cancelleria, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dispone infine l'immediata liberazione dell'imputato, se non detenuto per altra causa.

Modena, addì 8 luglio 2003

Il giudice: DALL'OLIO

04C0552

NN. 399 e 400

Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — emesse il 7 luglio 2003 (pervenute alla Corte costituzionale il 9 aprile 2004) dal Tribunale di Modena nei procedimenti penali a carico di: Georgieva Anjela (R.O. 399/2004); Lupu Ivan (R.O. 400/2004).

**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 disparità di trattamento rispetto all'analogo reato di rientro nel territorio dello Stato a seguito di espulsione amministrativa, per il quale è previsto l'arresto facoltativo in flagranza.**

- 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, in relazione all'art. 13, comma 13-ter, del medesimo decreto legislativo.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento penale a carico di Georgieva Aniela, nato in Bulgaria il 6 maggio 1975 (n. 4492/03 R.G.N.R.) ha pronunciato la seguente ordinanza.

RILEVATO IN FATTO

Georgieva Anjela, in data 7 luglio 2003 alle ore 2,10 veniva tratta in arresto da personale della stazione Carabinieri di Castelfranco Emilia per il reato previsto e punito dall'art. 14, comma 5-ter, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002. All'udienza fissata per la convalida in data 7 luglio 2003 alle ore 14 avanti al Tribunale di Modena il p.m. insisteva per la convalida dell'arresto, mentre il difensore dell'imputata si rimetteva a giustizia.

RITENUTO IN DIRITTO

L'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 13 della legge 30 luglio 2002, n. 189, prevede che lo straniero (attinto da un decreto di espulsione del prefetto o di respingimento del questore), su provvedimento del questore soggetto a convalida giurisdizionale entro 48 dall'adozione, sia trattenuto presso il centro di permanenza temporanea ed assistenza più vicino per un tempo di trenta giorni, prorogabili dal giudice di ulteriori trenta giorni su richiesta dello stesso questore, qualora non sia possibile eseguirne con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero respingimento perché occorre procedere al suo soccorso,

ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l'indisponibilità del vettore o altro mezzo di trasporto idoneo (commi 1, 2, 3, 4 e 5). Quando non risulta possibile trattenere lo straniero presso un centro di permanenza temporanea, ovvero quando sono decorsi i termini di permanenza senza che siano stati eseguiti l'espulsione od il respingimento, il questore ordina per iscritto allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di giorni cinque indicando le conseguenze penali conseguenti alla trasgressione dell'ordine (comma 5-bis).

Lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno (comma 5-ter) e per tale condotta è previsto l'arresto obbligatorio (comma 5-quinquies).

Ciò premesso si ritiene sussistente una questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 13, comma 13-ter della medesimo decreto legislativo, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Risulta invero, a parere di questo giudice, la violazione, da parte dell'art. 14, comma 5-quinquies del decreto legislativo citato, dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della disparità di trattamento di situazioni analoghe. Tale violazione si apprezza dalla comparazione tra quanto previsto e come sopra ricostruito per il trattenimento dello straniero nel territorio dello Stato dopo la notifica dell'ordine del questore di lasciare il territorio entro cinque giorni e quanto viceversa previsto per la fattispecie disciplinata dall'art. 13, comma 13 e 13-ter e d.lgs. n. 286/1998 modificato dalla legge n. 189/2002 per quanto concerne il rientro nel territorio dello Stato dello straniero a seguito di espulsione amministrativa. Tale ultima fattispecie prevede che lo straniero espulso a seguito di provvedimento amministrativo non possa rientrare nello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno e sanziona la trasgressione dal relativo precetto con la pena dell'arresto da sei mesi ad un anno consentendo, nella concorrenza di tale violazione, l'arresto in flagranza dell'autore del fatto.

Emerge evidente che fra le due fattispecie poste in comparazione, che attengono sostanzialmente alla presenza nel territorio dello stato di uno straniero attinto da un provvedimento di espulsione amministrativa e che risultano sanzionate con la medesima pena (arresto da sei mesi ad un anno), l'una (art. 13, comma 13-ter) prevede una ipotesi di arresto facoltativo in flagranza, l'altra (art. 14, comma 5-quinquies) prevede viceversa l'arresto obbligatorio.

Tale difforme disciplina non appare giustificata dalla natura del bene protetto dalle due fattispecie, individuabile per entrambe nella tutela del territorio dello Stato dalla presenza di soggetti non aventi titolo alla permanenza e già attinti da provvedimenti amministrativi, ovvero dalle caratteristiche della condotta costituiva dell'illecito, che in maniera identica appare riconducibile alla violazione dell'ordine amministrativo di lasciare il territorio, e neppure dalla maggiore potenzialità lesiva di una condotta rispetto all'altra atteso che viceversa il fatto di trattarsi nel territorio risulta, sotto il profilo della determinazione a delinquere, meno grave del rientro nel territorio dello stato italiano a seguito di eseguita espulsione, attività che presuppone la predisposizione e la pianificazione del viaggio e dell'accesso nel territorio. La difformità non può infine essere ascritta alla diversità tra i destinatari del precetto penale essendo in entrambe le fattispecie gli stessi identificabili negli stranieri attinti da un ordine di espulsione amministrativo.

La violazione dell'art. 3 Cost. deve dirsi inoltre sussistente anche laddove, come nel caso di specie, la norma di legge denunciata come incostituzionale sia riferibile ad uno straniero atteso che, pur facendo riferimento il testo letterale del citato art. 3 ai «cittadini», secondo quanto più volte evidenziato dalla giurisprudenza di legittimità, l'eguaglianza davanti alla legge è garantita anche agli stranieri laddove si tratti di assicurare la tutela dei diritti inviolabili della persona (sent. 104/69 e 120/67).

L'eccezione di legittimità costituzionale deve dirsi inoltre rilevante ai fini del decidere in quanto sollevata prima della emissione del provvedimento di convalida dell'arresto ed avente incidenza sulla norma di legge posta a fondamento della misura dell'arresto come eseguito da parte della polizia giudiziaria.

La valutazione da parte di questo giudice in ordine alla legittimità dell'arresto deve quindi necessariamente implicare la valutazione e l'applicazione della norma di legge di cui si denuncia la incostituzionalità.

La questione assume inoltre rilevanza in concreto nella fattispecie oggetto del giudizio di convalida sottoposto a questo giudice atteso che, data la incensuratezza dell'arrestata e l'assenza di ulteriori elementi idonei a far emergere, nel giudizio sulla personalità, una pericolosità giuridicamente apprezzabile in capo ad esso oltre che l'assenza di gravità del fatto, la valutazione di cui all'art. 381, quarto comma, c.p.p., dovrebbe comportare la mancata convalida dell'arresto così come eseguito.

Il presente giudizio di convalida va pertanto sospeso con conseguente invio degli atti alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 in relazione all'art. 13, comma 13-ter del medesimo decreto legislativo, in riferimento all'art. 3 della Costituzione;*

*Sospende il giudizio di convalida in corso;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Manda la cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*Dispone la comunicazione della ordinanza a cura della cancelleria ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Modena, addì 7 luglio 2003

*Il giudice: VACCARI*

04C0553

N. 401

*Ordinanza del 23 novembre 2002 (pervenuta alla Corte costituzionale il 9 aprile 2004)  
emessa dal Tribunale di Prato nel procedimento penale a carico di Chima Amass*

**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 - Inadeguatezza della disciplina - 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, commi 5-ter e 5-quinquies, aggiunti dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3 e 13, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

In data 23 novembre 2002 è stato arrestato in Prato Chima Amass perchè inottemperante al decreto di espulsione emesso dal questore di Prato il 30 ottobre 2002 a lui notificato alle ore 13 del 30 ottobre 2002 in lingua araba. In tale decreto, seguente al decreto di espulsione 30 ottobre 2002 del Prefetto di Prato con il quale si ordinava l'espulsione di Chima Amass mediante accompagnamento alla frontiera, si dava atto da un lato della impossibilità di dare esecuzione all'espulsione in quanto occorrevano accertamenti supplementari in ordine alla identità e nazionalità del soggetto privo di documenti nonché l'acquisizione di documenti di viaggio ed in quanto indisponibile un vettore o altro mezzo di trasporto idoneo, dall'altra della impossibilità di associare Chima Amass ad un centro di prima accoglienza per indisponibilità di posti. Si intimava peraltro a Chima di lasciare il territorio nazionale entro cinque giorni dalla notifica.

Chima, che ha dichiarato chiamarsi nel corso dell'odierna udienza di convalida El Ghami Mohamed, e che risulta avere precedenti dattiloscopi con questi nomi ed anche con i nomi Mohammed Ghami (nome dichiarato in occasione di denuncia per fini di spaccio di cocaina in data 11 settembre 2002), Hammam Hassan (identifica-

zione Questura di Pisa in data 21 giugno 2002), Watasse Mohamed (denuncia Carabinieri di Prato per furto in data 20 aprile 2002) la dichiarato di non aver ottemperato all'ordine di espulsione per impossibilità di reperire il denaro necessario.

Il difensore ha sollevato questione di legittimità costituzionale per manifesta irragionevolezza della disciplina (con conseguente lesione dell'art. 3 della Costituzione) relativa all'arresto obbligatorio in relazione ad ipotesi per la quale è prevista solo la pena dell'arresto ed ancora in relazione all'art. 24 della Costituzione per lesione del diritto di difesa essendo l'ordine di espulsione immediatamente esecutivo indipendentemente da qualsiasi ricorso.

La questione è irrilevante, nel caso di specie sotto il secondo profilo perché non risulta aver Chima Amass (alias El Ghami Mohamed) effettuato alcun ricorso avverso il decreto di espulsione.

È invece rilevante e non manifestamente infondato quanto al primo profilo nel senso sotto indicato.

La rilevanza appare manifesta perché dalla soluzione della questione sollevata dipende la convalida o meno dell'arresto e la conseguente prosecuzione del giudizio nelle forme del giudizio direttissimo secondo quanto richiesto dal p.m. ed espressamente previsto dal comma 5-*quinqies* dell'art. 13 della legge n. 189/2002.

La non manifesta infondatezza si desume dalla circostanza che l'arresto appare finalizzato non già alla restrizione della libertà personale del soggetto, ma all'instaurazione nei suoi confronti del giudizio direttissimo, mentre il fine dell'espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo forza pubblica nessun rilievo ha nell'economia della disciplina, posto che come detto, nei confronti di Chima vi è già pendente anche il decreto di espulsione del Prefetto.

Sotto detto profilo appare non manifestamente infondato il dubbio sulla legittimità costituzionale dell'arresto in flagranza in relazione all'art. 13, comma terzo della Costituzione, posto che la norma costituzionale consente la privazione della libertà personale di cittadini e di stranieri, solo in casi eccezionali di necessità e di urgenza, indicati espressamente dalla legge. Nel caso di specie non pare sussistere la necessità e l'urgenza di privare sia pure temporaneamente Chima della sua libertà personale, essendo stato egli da tempo identificato come clandestino in Italia e potendosi con minor dispendio di uomini e mezzi provvedere alla sua espulsione, piuttosto che al suo arresto e all'immediato giudizio con successivo accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica. Sotto detto profilo la disciplina in questione appare anche inadeguata al raggiungimento dello scopo individuato (espulsione del clandestino dal territorio dello Stato) e pertanto lesiva dell'art. 3 della Costituzione, la sospensione del giudizio, comporta la immediata liberazione dell'arrestato nei cui confronti, in ogni caso, non possono adottarsi misure cautelari dato il disposto dell'art. 391, comma 5, c.p.p.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 391 c.p.p., ordina l'immediata liberazione di Chima Amass alias El Ghami Mohammed se non detenuto per altra causa;*

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

*Respinta ogni diversa eccezione;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 5-ter e 5-*quinqies* in relazione agli artt. 3 e 13 della Costituzione;*

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

*Dispone che la cancelleria provveda alla notifica del presente provvedimento al Presidente del Consiglio dei ministri ed alla sua comunicazione ai Presidenti della Camera e del Senato.*

Prato, addì 23 novembre 2002

*Il Presidente di sezione: CELOTTI*

04C0554

## NN. da 402 a 404

Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — emesse il 3 maggio 2003 (pervenuta alla Corte costituzionale il 9 aprile 2004) dal Tribunale di Prato nei procedimenti penali a carico di: Huang Xinfeng (R.O. 402/2004); Motte Aziz (R.O. 403/2004); Ben Daha Hamid (R.O. 404/2004).

**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 - 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, art. 13, comma terzo.

## IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza nel giudizio di convalida relativo all'arresto effettuato, ai sensi dell'art. 14, comma 5-*quinquies* della legge 30 luglio 2002, n. 189 (modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), in relazione al reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter* della stessa legge, nei confronti di Huang Xinfeng nato a Zhejiang il 20 novembre 1971, s.f.d.

## FATTO E DIRITTO

Il suddetto è stato arrestato da personale della Questura di Prato in data 3 maggio 2003, in relazione al reato previsto dall'art. 14, comma 5-*ter* della legge 30 luglio 2002, n. 189. Il pubblico ministero richiedeva la convalida dell'arresto in data odierna.

Come s'è detto, l'arresto è stato operato in base all'art. 14, comma 5-*quinquies* della legge citata, il quale prevede che, per i fatti di cui ai commi 5-*ter* e 5-*quater* l'arresto è obbligatorio in flagranza di reato dell'autore del fatto e si procede con rito direttissimo.

Tale disciplina, applicabile al caso di specie e rilevante ai fini della decisione sulla convalida dell'arresto — giacché, difettando la norma di copertura, l'operata restrizione della libertà personale sarebbe sfornita di titolo giuridico e non potrebbe superare il vaglio di questo giudice — non si sottrae al dubbio di legittimità costituzionale, in relazione ai parametri costituzionali e per le ragioni che seguono.

Violazione dell'art. 13, terzo comma, Costituzione.

La possibilità di derogare alla regola generale dettata dal secondo comma dell'art. 13, che impone il preventivo intervento dell'autorità giudiziaria in materia di restrizione della libertà personale, si collega, alla stregua dell'art. 13, terzo comma Cost., alla verifica della sussistenza di «casi eccezionali di necessità e urgenza» (di recente, si veda Corte cost. 503/1989).

Gli estremi della necessità e dell'urgenza, secondo le indicazioni della Corte costituzionale, possono essere considerati in relazione all'esigenza di acquisizione e di conservazione delle prove (Corte cost. 3/1972; 79/1982) nonché all'assoggettabilità dell'arrestato a giudizio direttissimo (Corte cost. 126/1972; 173/1971), finalità tutte perseguibili attraverso l'immediato intervento dell'autorità di polizia in temporanea vece dell'autorità giudiziaria.

Tali esigenze sono, per un verso, insussistenti, per altro verso, legate ad un quadro normativo radicalmente mutato.

Non sono, in effetti, ragionevolmente configurabili esigenze probatorie in relazione al fatto illecito commesso dallo straniero che, nonostante l'espulsione, sia rientrato nel territorio dello Stato e destinate ad essere soddisfatte nel breve lasso di tempo che deve intercorrere tra l'arresto e l'immediata liberazione imposta dall'art. 121 disp. att. c.p.p.

Quanto alla connessione tra arresto e giudizio direttissimo, va rilevato che sino all'entrata in vigore del nuovo c.p.p., l'ipotesi normale era quella del giudizio direttissimo nei confronti di imputato *in vinculis*: art. 502 c.p.p. Ciò era tanto vero che il primo comma dell'art. 502 disponeva che, quando il tribunale non era in udienza penale, il Procuratore della Repubblica disponeva il mantenimento dell'arresto. Il terzo comma dell'art. 502 c.p.p. introdotto dall'art. 17 della legge 12 agosto 1982, n. 532, prevede l'applicabilità del giudizio direttissimo anche al caso in cui l'arrestato, dopo essere stato presentato all'udienza, fosse stato liberato ai sensi dell'art. 263-*ter*. Il sistema

non venne perciò scardinato, in quanto, come reso palese dalla lettera della norma, era comunque necessario che l'imputato fosse stato presentato all'udienza prima della liberazione ad opera del tribunale della libertà. Soltanto nei casi atipici, di giudizio direttissimo previsti dalle leggi speciali, l'imputato non doveva essere previamente arrestato. In definitiva, a parte casi eccezionali, esisteva ordinariamente uno stretto collegamento tra arresto e giudizio direttissimo. Il vigente codice di rito ha invece scisso i due momenti, imponendo al p.m., pur in presenza dei presupposti per procedere al giudizio direttissimo, di disporre l'immediata liberazione dell'arrestato o del fermato, quando ritiene di non dovere richiedere l'applicazione di misure coercitive (art. 121 disp. att. c.p.p.). Non casualmente, con previsione innovativa se ne coglie l'operatività generale, l'art. 450, comma 2 c.p.p. contempla espressamente la possibilità di celebrare il giudizio nei confronti dell'imputato libero.

In astratto, nulla esclude, s'intende, che il legislatore, in specifici settori, possa reintrodurre un arresto strumentale alla celebrazione di un giudizio, altrimenti difficilmente realizzabile nei confronti di soggetti che, ove non ristretti, potrebbero agevolmente far perdere le proprie tracce. Ma tale obiettivo, ove pure intuibile nelle intenzioni del legislatore che ha emanato le norme che ne occupano, non si è tradotto in atto, in quanto le innovazioni normative del 2002, non hanno alterato la struttura portante del codice di procedura penale, con la conseguenza che il p.m., al quale l'esecuzione dell'arresto va comunicata immediatamente (art. 386, comma 1 c.p.p.) e a disposizione del quale l'arrestato deve essere posto al più presto e comunque non oltre le ventiquattro ore (art. 386, comma 3 c.p.p.), ha l'obbligo di disporre l'immediata liberazione, con la conseguenza che, solo disattendendo il chiaro precetto normativo dell'art. 121 disp. att. c.p.p., è possibile celebrare un giudizio direttissimo nei confronti di un imputato per il reato di cui all'art. 14, comma 5-ter della legge 30 luglio 2002, n. 189, ristretto nella propria libertà.

Se così è, deve escludersi che la misura dell'arresto sia sorretta dal nesso di strumentalità rispetto alla celebrazione del giudizio direttissimo.

Le considerazioni sopra esposte rivelano, inoltre, che la misura dell'arresto non è funzionale neppure all'esecuzione di una nuova espulsione prevista dall'art. 14, comma 5-ter legge citata. Tale conclusione poggia sulla mancata previsione di qualunque meccanismo di coordinamento fra le iniziative dell'autorità amministrativa chiamata a disporre e a dare attuazione all'espulsione e l'autorità giudiziaria, investita del giudizio sulla convalida dell'arresto e, ancor prima, del dovere di porre immediatamente in libertà l'arrestato nei confronti del quale non sia, come nella specie, possibile richiedere fondatamente l'applicazione di misure coercitive.

Va aggiunto che, assente nella struttura normativa, l'indicato coordinamento non può realizzarsi, di fatto, attraverso la mancata adozione del provvedimento imposto dall'art. 121 disp. att. c.p.p. sino al giudizio di convalida, in quanto ciò si tradurrebbe nell'ingiustificata disapplicazione di una norma vigente posta a presidio di un fondamentale diritto di libertà.

Né è ragionevolmente pensabile che, nel brevissimo lasso di tempo imposto al p.m. per porre in libertà l'arrestato, possano essere adottati i provvedimenti con i quali si dispone che quest'ultimo sia accompagnato immediatamente alla frontiera o sia trattenuto presso un centro di permanenza.

Difetta, pertanto, in radice il requisito della necessità dell'arresto rispetto a qualunque obiettivo di rilevanza pubblicistica tale da giustificare la sia pur temporalmente limitata restrizione della libertà personale.

Proprio il limite di pena previsto, inidoneo a giustificare l'adozione di qualunque misura coercitiva, ai sensi dell'art. 280 c.p.p., dimostra, infatti, il limitato rilievo che, nell'intendimento del legislatore, il fatto, di per sé considerato, riveste in termini di tutela della collettività (e, infatti, proprio la reiterazione della condotta, giustifica il ben più elevato limite di pena di cui all'art. 14, comma 5-*quater* legge 30 luglio 2002, n. 189).

*P. Q. M.*

1) *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 13, terzo comma Cost.;*

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

3) *Dispone, altresì, che a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Prato, addì 3 maggio 2003

*Il giudice:* LIGUORI

04C0555

## N. 405

*Ordinanza del 29 dicembre 2003 emessa dalla Corte dei conti, sez. giur. per la Regione Puglia, sui ricorsi riuniti proposti da Palamà Ercole ed altri contro Provveditorato agli studi di Lecce ed altri*

**Previdenza e assistenza sociale - Dipendenti del Ministero della pubblica istruzione collocati a riposo tra il 1° giugno 1977 ed il 1° aprile 1979 - Riliquidazione del trattamento di quiescenza in ragione del 50 per cento a decorrere dal 1° gennaio 1986 ed interamente dal 1° gennaio 1987, anziché interamente dal 1° 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 ai nn. 11083 (ex 4323/c) - 11086 (ex 4324/c) - 11089 (ex 4325/c) - 11092 (ex 4326/c) - 11095 (ex 4327/c) - 11101 (ex 4329/c) - 11110 (ex 4331/c) - 11113 (ex 4332/c) - 11116 (ex 4333/c) - 11428 (ex 4373/c) - 11251 (ex 4374/c) - 11254 (ex 4375/c) - 11257 (ex 4376/c) - 11260 (ex 4377/c) - 11263 (ex 4378/c) - 11278 (ex 4382/c) - 11281 (ex 4383/c) - 11290 (ex 4386/c) - 11293 (ex 4387/c) - 11299 (ex 4389/c) - 11125 (ex 4336/c) - 11131 (ex 4338/c) - 11134 (ex 4339/c) - 11140 (ex 4340/c) - 11224 (ex 4366/c) - 11227 (ex 4367/c) - 11230 (ex 4368/c) - 11245 (ex 4372/c) - 11242 (ex 4371/c) del registro di segreteria, proposto dai signori Palamà Ercole, Petracca Giovanna, Nocera Giulia, Fersini Giuseppe, Paladini Arturo, Ponzetta Armida, Macri Adelina, Cadura Maria, Tundo Vittorio, Piccolo Ezio, Franco Fulvio, Martina Antonio, Carlo Raffaele, Verardi Tommasa, Leante Antonietta, Ferilli Umberto Damiano Ugo, Iaia Maria, Serra Renzo, Prigione Maria Federico, Sergi Sergio, De Giorgio Luigi, Rapanà Cesare, Cesari Luigi, Pedaci Lucia, Antonino Vincenzo Antonio, De Carlo Laura, De Pietro Maria Chiara, Castriota Scanderbeg Maria Pia, Speranza Maria rappresentati e difesi dagli avv. Ernani D'Agostino e Giorgio, giusta procura in calce al ricorso;

Contro: Ministero della pubblica istruzione e del tesoro, in persona dei ministri *pro tempore*;

Visto il ricorso in epigrafe;

Esaminati gli atti;

## CONSIDERATO IN FATTO

Con ricorso depositato in data 13 aprile 1989 i ricorrenti, tutti ex dipendenti del Ministero della pubblica istruzione, collocati a riposo tra il 1° 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 1° 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 1° aprile 1979 ed il 31 gennaio 1981 e impugnano di sospetta incostituzionalità la norma di cui all'art. 7, secondo comma, della legge 17 aprile 1985 a n. 141, per quanto concerne le decorrenze economiche, in relazione agli artt. 3, 36, 38 e 95 della Costituzione.

All'odierna udienza, nella assenza delle parti, il giudice si è riservato di decidere sulla questione di legittimità costituzionale.

## RITENUTO IN DIRITTO

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 d.l. 28 maggio 1981 n. 255 — come modificato dalla legge 24 luglio 1981 n. 391 (Conversione in legge, con modificazioni del d.l. 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 (*cf.* art. 8 commi primo e secondo).

Dalle risultanze del dibattito parlamentare sulla conversione in legge del d.l. 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 17 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 nel periodo compreso 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 d.l. 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» (*cf.*, *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 riconosci-

mento integrale dell'anzianità di servizio limitatamente al solo personale cessato dal servizio dal 1° aprile 1979, negando tale estensione a coloro i quali, nonostante il loro collocamento a riposo risalisse ad un'epoca anteriore al 1° aprile 1979, avevano tuttavia ottenuto l'inquadramento nelle qualifiche retributive funzionali, perché al 1° giugno 1977 erano ancora in servizio.

Pertanto, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 del d.l. 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 1° giugno 1977 ed il 1° 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 1° giugno 1977 ed il 1° aprile 1979.

Ad avviso di questo giudice, infatti, risulta violato l'art. 3, primo comma della Costituzione, in quanto appare irragionevole differenziare ai fini pensionistici la posizione dei dipendenti della scuola cessati dal servizio nel periodo compreso tra il 1° giugno 1977 ed il 31 maggio 1979 e il personale collocato a riposo nel periodo compreso tra il 1° 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, secondo comma, 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, secondo comma, della legge n. 141 del 17 aprile 1985 — per violazione dell'art. 3, primo comma, Costituzione — nella parte in cui stabilisce che i benefici previsti dal presente articolo sono attribuiti ai dipendenti della scuola collocati a riposo nel periodo tra il 1° giugno 1977 ed il 1° aprile 1979 in ragione del 50 per cento a decorrere dal 1° gennaio 1986 ed interamente dal 1° gennaio 1987, anziché interamente dal 1° 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 del 24 ottobre 2002.

*Il giudice: RAELI*

N. 406

*Ordinanza del 31 gennaio 2004 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche sui ricorsi riuniti proposti da CO.DA.CON.S. ed altri contro comune di Civitanova Marche ed altri*

**Edilizia e urbanistica - Regione Marche - Piani di lottizzazione e relative varianti - Adozione ed approvazione da parte dei Comuni - Obbligo dei comuni di trasmettere copia dei piani stessi alla Regione per eventuali osservazioni, come stabilito dall'art. 24 della legge n. 47/1985 - Esclusione - Violazione di principio fondamentale della legislazione statale in materia.**

- Legge della Regione Marche 5 agosto 1992, n. 34, artt. 4 e 30.
- Costituzione, art. 117, primo comma.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui seguenti ricorsi riuniti:

A) ricorso n. 844 dell'anno 1998 r.g., proposto:

1) dal CO.DA.CON.S. (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti dei consumatori), in persona del presidente *pro tempore*, avente sede in Roma, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Gaetani ed elettivamente domiciliato in Ancona, alla via Fazioli n. 8, presso l'avv. Aristide Grassini;

2) dal CO.DA.CON.S. Marche (associazione di volontariato per la protezione ambientale, riconosciuta dalla Regione Marche con decreto n. 174/A m b/EA del 10 luglio 1997), in persona del presidente *pro tempore*, avente sede in Civitanova Marche, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Gaetani;

Contro, il comune di Civitanova Marche in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Cavallaro ed elettivamente domiciliato in Ancona, al corso Garibaldi n. 136, presso l'avv. Corrado Gioacchini;

e nei confronti, della società Comedil di Berdini Ezio, Cesari Renato e Murri Guglielmo s.n.c., in persona dei tre, predetti legali rappresentanti, già evocata in giudizio quale controinteressata e, quindi, interveniente *ad opponendum*, rappresentata e difesa dall'avv. Andrea Calzolaio ed elettivamente domiciliata, unitamente al proprio difensore, in Ancona, al Corso Garibaldi n. 136, presso l'avv. Giorgio Rossi;

Nonchè nei confronti, della società f.lli Simonetti s.a.s. di Simonetti Alberto & C., succeduta alla Comedil di Berdini Ezio, Cesari Renato e Murri Guglielmo s.n.c. in virtù di fusione ed incorporazione, rappresentata e difesa dall'avv. Flavio Barigelletti ed elettivamente domiciliata in Ancona, alla p.zza Stamira, n. 5; presso lo studio del proprio difensore;

Per l'annullamento, previa sospensione:

I) della deliberazione del Consiglio comunale di Civitanova Marche n. 2 del 13 gennaio 1997, avente ad oggetto l'approvazione di un piano norma (studio-progetto di massima) «zona Mostre»;

II) della deliberazione del consiglio comunale di Civitanova Marche n. 127 del 13 novembre 1997, con la quale è stato adottato il piano di lottizzazione della «zona Mostre»;

III) della deliberazione del Consiglio comunale di Civitanova Marche n. 27 del 30 marzo 1998, con la quale sono state assunte le determinazioni in merito alle osservazioni presentate ed è stato definitivamente approvato il piano di lottizzazione della «zona Mostre»;

IV) delle pregresse deliberazioni della giunta municipale di Civitanova Marche n. 533 del 14 giugno 1994, n. 698 del 2 agosto 1994 e successive varianti, aventi ad oggetto la perimetrazione del centro abitato.

B) ricorso n. 1199 dell'anno 2000 Reg.gen. proposto:

1) dal CO.DA.CON.S. (coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti dei consumatori), in persona del Presidente *pro tempore*, avente sede in Roma, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Gaetani ed elettivamente domiciliato in Ancona, alla via Fazioli n. 8, presso l'avv. Aristide Grassini;

2) dal CO.DA.CON.S Marche (associazione di volontariato per la protezione ambientale, riconosciuta dalla regione Marche con decreto n. 174/Amb./E/A del 10 luglio 1997), in persona del Presidente *pro tempore*, avente sede in Civitanova Marche, rappresentato e difeso dagli avv.ti Roberto Gaetani, Vittorio Biagetti, Federico Tedeschini e Franco Di Maria, elettivamente domiciliato in Ancona, corso Mazzini n. 156, presso l'avv. Giulia Ginesi;

Contro il comune di Civitanova Marche in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Ranieri Felici ed elettivamente domiciliato in Ancona, presso la segreteria del T.a.r. delle Marche;

E nei confronti:

della società CO.ME.DIL. di Berdini Ezio, Cesari Renato e Murri Guglielmo s.n.c.;

del sig. Murri Guglielmo rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Calzolaio e dall'avv. Flavio Barigelletti ed elettivamente domiciliato in Ancona, alla piazza Stamira n. 5 presso lo studio dell'avv. Flavio Barigelletti;

della società Almar S.r.l. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, avente sede in Porto Sant'Elpidio, rappresentata e difesa dall'avv. Giancarlo Pacini e dall'avv. Simone Mazzoni, anche disgiuntamente, ed elettivamente domiciliata in Ancona, al corso Garibaldi n. 91, presso lo studio dell'avv. Enzo Barcaglioni;

Per l'annullamento, previa sospensione:

I) della concessione edilizia n. 15639, ritirata il 30 giugno 2000 (pratica n. 41/2000), di rilascio alla Almar S.r.l. ed alla Comedil s.n.c. della concessione edilizia per la realizzazione della lottizzazione «zona Mostre»;

II) della concessione edilizia n. 12732, ritirata il 3 agosto 2000 (pratica n. 41/2000), di rilascio alla Almar S.r.l. ed alla Comedil s.n.c. della concessione edilizia per la realizzazione di una strada di collegamento tra via Einaudi e via del Casone;

III) della concessione edilizia n. 7755, ritirata il 28 giugno 2000, pratica n. 43/2000, di rilascio alla Comedil s.n.c. della concessione edilizia per la realizzazione delle opere di urbanizzazione «zona mostre», comparto n. 4;

IV) della concessione edilizia n. 22631, ritirata il 9 giugno 2000 (pratica n. 44/2000), di rilascio alla Almar S.r.l. della concessione edilizia per la realizzazione delle opere di urbanizzazione nel piano di lottizzazione «zona Mostre»;

V) della determinazione n. 6 del 22 gennaio 1999, con la quale il responsabile del servizio urbanistica del comune di Civitanova Marche ha accolto la proposta dei lottizzanti di dividere l'attuazione della lottizzazione in 5 «comparti» elementari;

VI) della convenzione di lottizzazione, stipulata tra il comune di Civitanova Marche e la società CO.ME.DIL s.n.c. in data 15 novembre 1999.

C) ricorso n. 477 dell'anno 2002, reg.gen. proposto:

1) dal Codacons (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti dei consumatori), in persona del presidente *pro tempore*, avente sede in Roma, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Gaetani ed elettivamente domiciliato in Ancona, al corso Mazzini n. 156, presso l'avv. Giulia Ginesi;

2) dal Codacons Marche (Associazione di volontariato per la protezione ambientale, riconosciuta dalla regione Marche con decreto n. 174/AMB/EA del 10 luglio 1997), in persona del Presidente *pro tempore*, avente sede in Civitanova Marche, rappresentata e difesa dall'avv. Roberto Gaetani;

3) dal Codacons centro Marche (associazione di volontariato per la protezione ambientale, riconosciuta dalla regione Marche con decreto n. 142/AMB/EA del 17 novembre 1994), in persona del presidente *pro tempore*, avente sede in Civitanova Marche, rappresentata e difesa dall'avv. Roberto Gaetani ed elettivamente domiciliata in Ancona, al corso Mazzini n. 156, presso l'avv. Giulia Ginesi;

4) dalla società Minerva S.r.l. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Civitanova Marche, rappresentata e difesa dall'avv. Roberto Gaetani, nonché dagli avv.ti Franco Di Maria, Federico Tedeschi e Vittorio Biagetti, ed elettivamente domiciliata in Ancona, al corso Mazzini n. 156, presso l'avv. Giulia Ginesi;

Contro il comune di Civitanova Marche in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Calzolaio ed elettivamente domiciliato, unitamente al proprio difensore, in Ancona, al corso Garibaldi n. 136, presso l'avv. Giorgio Rossi;

E nei confronti:

della società F.lli Simonetti di Alberto Simonetti & C. s.a.s. in persona del socio accomandante e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Flavio Barigelletti ed elettivamente domiciliata in Ancona, alla piazza Stamira n. 5, presso lo studio del proprio difensore;

della società Esaleasing S.p.a. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, avente sede in Ancona, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, dagli avv. Pietro Aresta e Carla Accoroni ed elettivamente domiciliata presso quest'ultima, in Ancona, corso Garibaldi n. 124 (studio avv. Moreno Misiti);

della società Almar S.r.l. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, avente sede in Pescara, rappresentata e difesa dall'avv. Tonino Cellini ed elettivamente domiciliata in Ancona, alla piazza Stamira n. 5, presso l'avv. Flavio Barigelletti;

della società Faber S.r.l. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, avente sede in Pescara, rappresentata e difesa dall'avv. Tonino Cellini ed elettivamente domiciliata in Ancona, alla piazza Stamira n. 5, presso l'avv. Flavio Barigelletti;

Per l'annullamento, previa sospensione:

I) della deliberazione del C.C. di Civitanova Marche n. 38 del 13 giugno 2001, avente ad oggetto «Adozione di variante alla lottizzazione zona mostre SUD»;

II) della deliberazione C.C. di Civitanova Marche n. 67 del 1° ottobre 2001, avente ad oggetto «Approvazione definitiva della variante alla lottizzazione zona mostre SUD»;

III) della deliberazione del C.C. di Civitanova Marche n. 52 del 24 luglio 2001, avente ad oggetto «Lottizzazione zona mostre Nord - Adozione variante»;

IV) della deliberazione del C.C. di Civitanova Marche n. 80 del 26 ottobre 2001, avente ad oggetto «Approvazione definitiva variante alla lottizzazione zona mostre Nord»;

V) della concessione edilizia n. 5542 del 14 giugno 2001, rilasciata alla società Esaleasing. S.p.a.;

VI) della concessione edilizia n. 46408 del 21 marzo 2002, rilasciata alle società Almar S.r.l. e Faber S.r.l.;

VII) della concessione edilizia n. 41/00 del 20 ottobre 2001, rilasciata alle società Almar S.r.l. e Faber S.r.l.

D) ricorso n. 450 dell'anno 2002 reg.gen. proposto dalla società cooperativa Cooperativa adriatica soc.coop. a r.l. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, avente sede in Villanova di Castenaso (Bologna), rappresentata e difesa dagli avv. Maurizio Fabiani e Pierfrancesco Fabiani ed elettivamente domiciliata in Ancona, alla via San Martino n. 23, presso lo studio dei difensori predetti;

Contro il comune di Civitanova Marche in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Calzolaio ed elettivamente domiciliato in Ancona, al corso Garibaldi n. 136, presso l'avv. Giorgio Rossi;

E nei confronti della società Almar S.r.l. incorporata nella Faber S.r.l. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, avente sede in Pescara, non costituita in giudizio;

Per l'annullamento della concessione edilizia in sanatoria (pratica n. 135/01-prot. n. 46408), rilasciata in data 21 marzo 2002 dal dirigente del settore urbanistica del comune di Civitanova Marche alla società Almar S.r.l. per la realizzazione di edificio commerciale in località zona Mostre del comune di Civitanova Marche, ad integrazione della concessione edilizia n. 41/2000 del 20 ottobre 2001 (non conosciuta dalla ricorrente); nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ivi compresi i pareri della C.E.C. e dell'U.T.C., indicati nell'atto di concessione; e con riserva di motivi aggiunti.

Visto il ricorso rubricato al n. 844 dell'anno 1998 R.G., con i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio del comune di Civitanova Marche nonché l'atto di intervento *ad opposendum* della società Comedil s.n.c. e l'atto di costituzione della società Simonetti di A. Simonetti & C. s.a.s. nel procedimento sul ricorso n. 844/1998;

Visto il ricorso rubricato al n. 1199 dell'anno 2000 r.g., con i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio del comune di Civitanova Marche, nonché quelli Murri Guglielmo e della società Almar S.r.l. nel procedimento sul ricorso n. 1199/2000;

Visto il ricorso rubricato al n. 477 dell'anno 2002 r.g., con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Civitanova Marche, nonché quelli della società F.Ili Simonetti s.a.s., della società Esaleasing S.p.a., della società Almar S.r.l. e della società Faber S.r.l. nel procedimento sul ricorso n. 477/2002;

Visto il ricorso rubricato al n. 450 dell'anno 2002 r.g., con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione del comune di Civitanova Marche nel procedimento sul ricorso n. 450/2002;

Viste le memorie prodotte da tutte le parti costituite nei quattro ricorsi riuniti, come sopra specificati;

Visti gli atti tutti dei quattro giudizi riuniti;

Relatore, alla pubblica udienza del 4 dicembre 2002, il consigliere, avv. Liana Tacchi;

Uditi gli avv. Roberto Gaetani, Franco Di Maria e Vittorio Biagetti per le ricorrenti associazioni e per la Minerva S.r.l., l'avv. Maurizio Fabiani per la soc.coop. Cooperativa Adriatica a r.l., pure ricorrente, gli avv. Giu-

seppe Marini, in sostituzione dell'avv. Mario Cavallaro, Antonella Bedetti, in sostituzione dell'avv. Ranieri Felici, ed Andrea Calzolaio per il comune di Civitanova Marche, ancora l'avv. Andrea Calzolaio per la società Comedil s.n.c. e per Murri Guglielmo, l'avv. Flavio Barigelletti per la società Comedil e per la società Simonetti s.a.s., l'avv. Misiti Moreno, in sostituzione dell'avv. Carla Accoroni per la società Esaleasing S.p.a. e l'avv. Tonino Cellini per le società Almar S.r.l. e Faber S.r.l.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

#### F A T T O

A) Con il ricorso n. 844/1998 il Codacons ed il Codacons Marche hanno impugnato le delibere consiliari con le quali il comune di Civitanova Marche dapprima ha definito la progettazione di massima (c.d. piano norma) e, quindi, ha adottato ed approvato il piano di lottizzazione relativo al comprensorio denominato «zona mostre» (delibera del C.C. n. 2 del 13 gennaio 1997, n. 27 del 13 novembre 1997 e n. 27 del 30 marzo 1998), nonché i pregressi atti giuntali di perimetrazione del centro abitato (delibera di G.M. n. 533 del 14 giugno 1994, n. 698 del 2 agosto 1994 e successive varianti).

Gli strumenti urbanistici attuativi di cui sopra sono stati assunti nella vigenza della normativa risalente al vecchio P.R.G. del 1975-1978, così come modificato con la variante introdotta nel 1982 (delibera C.C. n. 411 del 21 ottobre 1982), e nelle more dell'approvazione, da parte della Provincia di Macerata [competente ex art. 26 della l.r. n. 34/1992], della variante in adeguamento al P.P.A.R. adottata con delibera commissariale n. 19 del 27 giugno 1995.

A) sostegno dell'impugnativa le associazioni ricorrenti hanno esposto plurime doglianze, tra cui: l'illegittima anticipazione, ad opera di un progetto attuativo, di uno strumento urbanistico generale ancora *in itinere*; l'inosservanza delle norme del codice della strada, la potenziale compromissione delle falde idriche dell'area; la violazione delle misure di salvaguardia collegate alla variante *in itinere* del P.R.G. in adeguamento al P.P.A.R., con particolare riferimento alla carente previsione degli standards urbanistici relativi agli spazi pubblici diversi dai parcheggi; il carattere non unitario della pianificazione, sostanzialmente frazionata in due distinte lottizzazioni, la zona mostre Nord e la zona mostre Sud, senza adeguata armonizzazione dell'insieme, con carenze nella pianificazione di raccordo e con indebita compressione definitiva degli standards nella parte zona mostre sud; la violazione degli orientamenti forniti dalla Regione per l'effettivo rispetto dei principi di tutela posti dal P.P.A.R.; l'erroneità dell'indicazione dei volumi esistenti ai fini del computo degli standards ed il sottodimensionamento degli spazi pubblici nell'area complessivamente lottizzata; «l'eccesso di potere sotto molteplici profili in ordine alle ragioni di reiezione della osservazione, articolata in sedici punti, presentata dal Codacons centro Marche al progetto di lottizzazione adottato.

B) Con il ricorso n. 1199/2000 il Codacons ed il Codacons Marche hanno gravato la convenzione di lottizzazione stipulata il 15 novembre 1999 e le concessioni edilizie rilasciate dal comune di Civitanova Marche per la realizzazione delle opere previste nel piano di lottizzazione fatto oggetto del ricorso n. 844/1998 (concessioni n. 15639, n. 12732, n. 7755 e n. 22631), nonché la determinazione n. 6 del 22 novembre 1999 del responsabile del servizio urbanistica in ordine alla divisione dell'attuazione della lottizzazione in cinque comparti elementari.

La convenzione di lottizzazione è stata sottoscritta e le concessioni in parola sono state accordate dopo che si era concluso l'*iter* relativo alla variante del P.R.G. in adeguamento al P.P.A.R. (l'approvazione da parte della Provincia era avvenuta con delibera n. 268 del 3 agosto 1998) ed, altresì, dopo che il comune aveva provveduto ad adottare un nuovo P.R.G. sulla scorta delle risultanze dell'incarico di revisione e redazione affidato allo studio Secchi-Viganò (progettazione commessa con delibera di G.M. n. 726 del 5 agosto 1994; adozione del P.R.G. intervenuta con delibera consiliare n. 9 del 7 novembre 1999).

Secondo le associazioni ricorrenti, gli atti in questione sono illegittimi sia perché assunti in contrasto con l'(unica) osservazione proposta dal Codacons e dal comune accettata in sede di approvazione del piano di lottizzazione, sia per l'inosservanza delle misure di salvaguardia collegate al nuovo P.R.G. adottato nel 1999, sia per la violazione di talune norme del vigente P.R.G. approvato nel 1998, evidenziandosi il sottostimato dimensionamento di taluni standards urbanistici ed il pericolo di inquinamento delle risorse idriche.

C) Con il ricorso rubricato al n. 477/2002 il Codacons, il Codacons Marche, il codacons centro Marche e la società Minerva S.r.l. hanno attaccato le delibere consiliari di adozione e di approvazione della variante della lottizzazione «zona mostre sud» e della variante della lottizzazione «zona mostre nord», nonché le concessioni edili-

zie conseguentemente rilasciate (delibere C.C. n. 38 del 13 giugno 2001, n. 3 del 1° ottobre 2001, n. 52 del 24 luglio 2001 e n. 80 del 26 ottobre 2001; concessioni edilizie n. 5542 del 14 giugno 2001, n. 46408 del 21 marzo 2002, n. 41 del 20 ottobre 2001).

Per il che i ricorrenti hanno dedotto i motivi di diritto che possono essere così compendati:

1) Violazione delle misure di salvaguardia in relazione all'art. 5.1.1.2. N.T.A. del P.R.G. adottato nel 1999: alla massa boscata larga 60 metri, lungo la fascia di rispetto dell'autostrada, prevista dal piano Secchi, le varianti impugnate sostituiscono parcheggi privati; e, contravvenendo al medesimo piano, esse modificano le caratteristiche e le funzioni della strada parallela alla ferrovia, compromettono l'assetto del Piano Norma 4/2 (al limite della zona mostre sud) ed eliminano la gradualità degli interventi tramite P.P.A.;

2) Violazione delle norme di attuazione del P.R.G. vigente, che assegna alla zona la fruizione di ospitare solo edifici a carattere commerciale, necessitanti di grandi superfici di esposizione (autosaloni macchine agricole, ecc.), con conseguente violazione della legge regionale n. 26/1999 sugli indirizzi per il settore del commercio e del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114;

3) violazione del parametro delle «superfici utili», previsto dal vigente art. secondo 4.4. N.T.A. di P.R.G. in relazione all'art. secondo 2.5.5. ed indebita trasformazione delle coperture in «superfici territoriali» non previste dal P.R.G.: la verifica degli standards (tavola g) approvata in sede di esame delle varianti alle lottizzazioni deve ritenersi non rispondente al vero. Inoltre, nei due edifici *ex* Comedil, la nuova impostazione progettuale prevede che parte dei parcheggi pubblici di piano siano localizzati sui solai di copertura, così trasformando i tetti in superficie utile o, comunque, in superficie territoriale;

4) eccesso di potere per immotivata violazione del parere espresso dalla Ausl n. 8.

Le varianti approvate non contemplano la realizzazione di una strada a quattro corsie, oltre alla corsia di emergenza e marciapiedi, cui l'Autorità sanitaria aveva condizionato il parere di «compatibilità sanitario-ambientale»;

5) violazione della normativa di P.R.G. sulle altezze e delle N.T.A di P.P.A.R. poste a tutela delle zone «V».

Gli atti approvati e la concessione rilasciata alla Esaleasing consentono un rialzo artificiale del piano di campagna pari all'altezza di un terzo piano e comunque tra piani sul prospetto est., in contrasto col P.R.G. vigente (che prevede la massima altezza di 9 metri) e col P.R.G. «Secchi» adottato (che prevede, per le strutture prossime all'autostrada, un solo piano);

6) Violazione, della «progettazione unitaria estesa all'intera zona», imposta dall'art. secondo 2.5.5. N.T.A. di P.R.G..

Le varianti di lottizzazione impugnate concretano interventi a spezzoni, che vanificano la progettazione unitaria dell'intero comprensorio ed il recupero degli standards per gli edifici esistenti, in contrasto con le indicazioni del P.R.G. vigente e di quello *in itinere*;

7) Violazione, delle «misure di salvaguardia», nella parte concernente la viabilità e le piste ciclabili previste dal P.R.G. Secchi;

8) Legittimazione dei tre tipi di Codacons.

Il Codacons nazionale è un'associazione di protezione ambientale riconosciuta dal Ministero dell'ambiente *ex* legge n. 349 dell'8 luglio 1986, i cui principi sono stati ribaditi dall'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

Nelle sentenze n. 987 del 30 agosto 2001 e n. 184 del 22 febbraio 2002, il T.a.r. Marche si è già pronunciato in favore della legittimazione del Codacons e del Codacons Centro Marche ad impugnare atti illegittimi degli enti locali aventi una valenza paesistico-ambientale.

Nel territorio marchigiano, dopo l'abolizione dei controlli del CO.RE.CO. e di altri controlli esterni, assolve a funzione indispensabile per riportare l'operato, altrimenti indisturbato, dei comuni nell'alveo di una corretta gestione del territorio il controllo sociale della collettività organizzata, demandato alle associazioni ed all'azione popolare concessa *ex* art. 9 del d.lgs. n. 267.

Nel caso di specie, il Codacons Centro Marche si era visto accogliere dal Consiglio comunale una specifica osservazione sull'assetto finale del piano attuativo della zona mostre. Ma poi tale prescrizione non è stata tradotta in termini operativi, cosicché le associazioni sono state costrette a promuovere i ricorsi n. 844/1998 e n. 1199/2000 ed altresì a notificare al sindaco, al presidente della Regione ed al presidente della Provincia una dif-

fida «all'esercizio dei poteri di vigilanza sull'illegale attività urbanistica nel territorio di Civitanova». La Regione Marche e la provincia di Macerata, dopo due risposte interlocutorie, non hanno intrapreso iniziative né fornito ulteriori riscontri.

Si ha così la riprova dell'insufficienza della vigente legge urbanistica regionale, la quale ha violato palesemente l'art. 24, ultimo comma della legge n. 47 del 28 febbraio 1985; norma questa finalizzata a prevenire casi del genere, consentendo alla Provincia di avere una copia degli atti deliberati, onde formulare eventuali osservazioni a stimolo dell'autorità comunale.

Le gravi conseguenze di tale lacuna furono denunciate dal Codacons e da altre associazioni ambientali, il 9 novembre 2000, al presidente della Provincia, al prefetto, al presidente della Regione ed al Presidente del Consiglio dei ministri, presso la Commissione Stato-Regioni, ma anche tale appello cadde nel vuoto.

Poiché la vigente costituzione annovera la tutela del paesaggio (art. 9) e la tutela del diritto alla salute (art. 32) tra i «principi fondamentali» della Repubblica, dovrebbe consentirsi alle associazioni, a fronte di illegalità così dilaganti, di riportare ordine nella gestione del territorio, ricondotto di recente nella sfera di interessi del Ministero dell'ambiente.

La legittimazione del Codacons e del Codacons Centro Marche (sua emanazione regionale) ad agire nel caso specifico discende dalla circostanza che nella zona mostre risultano violate:

le norme del primo P.R.G. (vigente all'epoca in cui decollò lo strumento urbanistico attuativo);

le norme del secondo P.R.G. (approvato prima della convenzione di lottizzazione e del rilascio delle concessioni);

le norme del terzo P.R.G. adottato, con conseguente violazione delle obbligatorie misure di salvaguardia che avrebbero dovuto tutelare rilevanti categorie ambientali, quali:

a) la «zona V», tutelata dalle prescrizioni di P.P.A.R.;

b) la «massa boscata» lungo l'autostrada, imposta dal P.R.G., adottato a tutela dell'inquinamento da polveri e rumori;

c) la strada di scorrimento a quattro corsie + corsia di emergenza, imposta dalla AUSL n. 8 quale condizione per dichiarare l'intervento compatibile dal punto di vista sanitario, con il caos che caratterizza la mobilità di zona;

d) la tutela dei pozzi d'acqua potabile dell'acquedotto cittadino, che rischiano di essere alterati dall'anomalo affollamento nelle aree limitrofe e dalle conseguenze delle dispersioni organiche nel sottosuolo, essendo inesistente un depuratore.

Quanto al Codacons Marche, che è un'associazione locale, la sua autonoma legittimazione discende dallo specifico riconoscimento regionale alla tutela ambientale, conferitogli dalla regione Marche nel 1994.

Significativo è, a tal proposito, il contenuto dell'art. 1 del primo statuto; e relevantissimo, quanto alla disciplina urbanistica di Civitanova ed, in particolare, della zona mostre, quello dell'art. 3-bis N, introdotto nella terza integrazione dello statuto.

Per di più il Codacons Centro Marche, avendo presentato un'osservazione specifica al piano attuativo della zona mostre che è stata accolta in sede di approvazione definitiva, vanta un interesse legittimo a veder realizzata la pretesa accolta;

#### 9) Legittimazione della Minerva s.r.l.

La ricorrente società è proprietaria di una villa con parco lungo via Einaudi, di fronte alla «zona mostre sud».

La stessa vanta un forte interesse alla realizzazione della strada a quattro corsie, che ridurrebbe la pericolosità di transito della zona; e vanta altresì un apprezzabile interesse alla corretta pianificazione della rete commerciale cittadina ed alla realizzazione della massa boscata quale barriera antinquinamento rispetto all'autostrada.

Gli illeciti denunciati si traducono in un danno alla proprietà fin d'ora quantificabile, salvo miglior apprezzamento tramite CTU;

10) Violazione dell'art. 24 della legge n. 47/1985 ed incostituzionalità dell'art. 4, legge urbanistica regionale n. 34/1992 per violazione dell'art. 117 della Costituzione, in relazione al principio fondamentale stabilito dall'art. 24, legge n. 47/1985, da assumersi a «legge quadro» rispetto al potere legislativo regionale.

Le varianti della «zona mostre» sono state definitivamente approvate dal C.C. senza passare per l'approvazione della Provincia, come avvenuto antecedentemente alla l.r. urbanistica n. 34/1992, emanata nelle Marche sulla scorta dell'art. 24, secondo comma della legge n. 47/1985.

Quest'ultima legge assurge a «legge quadro», ponendo alle Regioni italiane i criteri per l'esercizio del nuovo potere conferito agli enti locali.

Ha valore determinante l'obbligo posto dalla stessa ai comuni di trasmettere alla Regione, entro sessanta giorni, copia dello strumento attuativo deliberato, onde consentire la formulazione di «osservazioni», su cui «i comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali».

La regione Marche ha omesso di imporre ai comuni tale obbligo e la lacuna favorisce nelle Marche un elevato degrado ambientale, dato che i comuni abusano dei poteri conferiti, ritenendosi, *legibus soluti*, violando in tal modo a man bassa le misure di salvaguardia, gli standards inderogabili ed ogni principio urbanistico finalizzato alla tutela dell'ambiente e del territorio.

Dovrebbe ritenersi che tale obbligo di trasmissione, imposto da una legge nazionale (non abolita dal T.U. sull'urbanistica), sia di per sè stesso operante, a prescindere dalla legge regionale conseguente.

Siamo così in presenza di un ulteriore motivo di illegittimità delle due varianti impugnate, essendosi le stesse tradotte in «strumenti attuativi» non trasmessi alla Regione nei sessanta giorni dalla deliberazione.

A parte l'illegittimità degli atti, siamo dunque in presenza di un'incostituzionalità della legge regionale, comportante consapevole violazione dell'art. 117 della Costituzione, che consente alla Regione di legiferare in materia urbanistica nel presupposto del «rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato».

Poiché il potere comunale di approvare definitivamente strumenti urbanistici attuativi nasce dall'art. 4 della l.r. n. 321/1992, ne consegue che dall'incostituzionalità di tale articolo, per violazione dell'art. 117 della Costituzione, discende l'inoperatività della lottizzazione, dovendo la stessa approvarsi dalla Provincia, come in precedenza.

Andrebbe ritenuto incostituzionale, alla luce del sopraggiunto art. 24 della 47/1985, anche l'art. 1 della l.r. n. 19 del 1979, ove i giudicanti ritenessero che si debba ricorrere al medesimo in ipotesi di incostituzionalità dell'art. 4, l.r. n. 34/1992.

D) Con il ricorso n. 450/2002 la società cooperativa Cooperativa Adriatica soc.coop. a r.l., proprietaria di un immobile adibito a supermercato «Coop.» ed esercente attività commerciale in zona limitrofa alla «zona Mostre», ha impugnato la concessione edilizia in sanatoria prot. n. 46408 (pratica n. 135/2001), rilasciata il 21 marzo 2002 dal dirigente del settore urbanistica del comune di Civitanova Marche alla società Almar s.r.l. per la realizzazione di un edificio commerciale in attuazione della lottizzazione «zona mostre sud», ad integrazione della concessione edilizia n. 41/00 del 20 ottobre 2001.

Secondo la società cooperativa ricorrente, tale atto è illegittimo per i seguenti motivi:

1) Per violazione dell'art. 13 della legge n. 47/1985 nonché del P.R.G. del comune di Civitanova Marche come adeguato al P.P.A.R.

La concessione in sanatoria può essere accordata solo quando l'opera eseguita è conforme agli strumenti urbanistici generali e di attuazione approvati e non contrasta con quelli adottati sia al momento della realizzazione dell'opera sia al momento della presentazione della domanda.

Nella fattispecie, viceversa, la realizzazione di una grande struttura di vendita nell'ambito della lottizzazione zona mostra non è consentita dalle NTA del vigente PRG di Civitanova che, al punto II4.4, destinano la zona mostre all'installazione di edifici a carattere commerciale che necessitano di grandi superfici di esposizione e che, al punto II2.5.5. prevedono che le zone per attrezzature tecniche e distributive siano destinate all'installazione di aziende dell'acqua e del gas, di centrali termiche, di aziende elettriche, di aziende tramviarie, di mostre e fiere, edificiannonari, macelli, mercati, stazione di stoccaggio merci e automerci, corrieri, spedizionieri.

Il P.R.G. del 1998, adeguato al P.P.A.R., prevede la realizzazione di edifici commerciali con funzioni fieristico-espositive, dotate di grandi superfici di vendita e quindi diverse dalle «strutture di vendita» di cui al d.lgs. n. 114/1998.

Ergo la concessione in sanatoria non poteva essere rilasciata. Si ignora il contenuto della precedente concessione edilizia n. 41/00 del 20 ottobre 2001 (indicata nel frontespizio del progetto), che ci si riserva di impugnare con motivi aggiunti.

II) Violazione degli articoli 13-28-31 e ss. della l.u. n. 1150/1942, nonché degli artt. 30 e segg. della l.r. n. 34/1992. Eccesso di potere.

Il P.R.G. è attuato a mezzo di piani particolareggiati o di lottizzazione.

Pertanto il piano di lottizzazione definitivamente approvato con delibera del C.C. n. 27 del 30 marzo 1998 doveva adeguarsi al P.R.G.; le successive varianti al piano di lottizzazione della zona mostra sud — che la ricorrente si riserva di impugnare — non possono comunque variare le destinazioni d'uso previste dal P.R.G. vigente.

Nè stata valutata la conformità del progetto assentito alle N.T.A. del P.R.G. vigente, le quali prevedono un intervento urbanistico preventivo esteso all'intera zona che va dalla strada maceratese al casello autostradale, applicando gli indici del punto 2.55.

II) Il comune di Civitanova Marche si è costituito nei procedimenti relativi a tutti e quattro i ricorsi, controdeducendo specificamente ed in modo esaustivo.

III) Si sono costituiti i controinteressati: società Comedil di Berdini Ezio, Cesari Renato e Murri Guglielmo, s.n.c, nella qualità di interveniente *ad opponendum* e la società F.Ili Simonetti di Alberto Simonetti & c. s.a.s., quale avente causa della società Comedil, nel procedimento sul ricorso n. 844/1998; il sig. Murri Guglielmo e la società Almar s.r.l. nel procedimento sul ricorso n. 1199/2000; la società F.Ili Simonetti di Alberto Simonetti & c. s.a.s., la società Esaleasing s.p.a., le società Faber s.r.l. ed Almar s.r.l. nel procedimento sul ricorso n. 477/2002, quali soggetti evocati in giudizio in relazione ai provvedimenti che li riguardavano.

Anche essi hanno replicato puntualmente e con dovizia di argomenti alle tesi portate nei ricorsi.

IV) Tutte le parti costituite hanno presentato memorie, illustrando compiutamente le rispettive ragioni.

V) I ricorsi n. 844/1998, n. 1199/2000, n. 477/2002 e n. 450/2002 sono venuti congiuntamente in discussione alla pubblica udienza del 4 dicembre 2002 e, quindi, sono passati in decisione.

## D I R I T T O

A) Va preliminarmente disposta la riunione dei quattro ricorsi di cui all'epigrafe, in considerazione della loro connessione, oggettiva e soggettiva.

Con essi il Codacons, le articolazioni dello stesso Coordinamento e la società Minerva s.r.l. hanno infatti impugnato gli atti di pianificazione particolareggiata o attuativa delle medesime aree nel comune di Civitanova Marche (denominate, nel complesso, «zona mostre») e le conseguenti concessioni edilizie.

B) Pregiudiziale, rilevante e non manifestamente infondata rispetto alla decisione si pone la questione di costituzionalità degli articoli 4 e 30 della legge regionale della Regione Marche 5 agosto 1992, n. 34 («Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio»), in relazione al contrasto con l'art. 24 della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47, e, quindi, per violazione dell'art. 117 della Costituzione. La questione è stata sollevata ed ha formato oggetto specifico dei motivi 8) e 10) nel ricorso n. 477/2002.

I) Quanto alla pregiudizialità, valgono le osservazioni che seguono.

1. — Il comune di Civitanova Marche ha provveduto alla pianificazione attuativa della «zona mostre» mediante lo strumento dei piani di lottizzazione convenzionata di cui all'art. 28 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 (art. 8, legge 6 agosto 1967).

In particolare, il consiglio comunale ha adottato il piano di lottizzazione della zona Mostre con la delibera n. 127 del 13 novembre 1997 e lo ha definitivamente approvato con la delibera n. 27 del 30 marzo 1998 (impugnate col ricorso n. 844/1998).

In seguito, il consiglio comunale ha stabilito di apportare varianti allo stesso piano di lottizzazione, varianti che sono state adottate con le delibere n. 38 del 13 giugno 2001 e n. 52 del 24 luglio 2001 (riferite, rispettivamente, alla «zona mostre sud» e la «zona mostre nord») e, poi, definitivamente approvate con le delibere n. 67 del 1° ottobre 2001 e n. 80 del 26 ottobre 2001 (riguardanti, rispettivamente, la «zona mostre sud» e la zona mostre nord»). Tutti tali atti consiliari sono stati fatti oggetto del ricorso n. 477/2002.

2. — Ebbene, il contestato piano di lottizzazione e le contestate varianti allo stesso sono stati tutti introdotti alla stregua delle competenze stabilite dall'art. 4 e seguendo l'*iter* procedimentale fissato dall'art. 30 della l.r. n. 34 del 5 agosto 1992.

In particolare, e fatto salvo quanto meglio si dirà appresso, il comune di Civitanova Marche è stato artefice completamente autonomo del piano attuativo di che trattasi e delle successive varianti, senza controlli né interferenze di alcun genere da parte della Regione Marche (ovvero della Provincia di Macerata, competente in via delegata dalla Regione *ex art.* 3, n. 34/1992) e senza neppure che la Regione stessa (ovvero la Provincia di Macerata) venisse investita, a qualunque titolo, della conoscenza degli strumenti in questione.

Ragion per cui, ove si dichiarasse che le norme della l.r. n. 34/1992 alla stregua delle quali sono stati formati gli atti di pianificazione secondaria di che trattasi sono incostituzionali, gli atti stessi sarebbero radicalmente invalidi *ex se*, indipendentemente da qualunque altro vizio di legittimità in ipotesi riscontrabile attinente alla loro procedura od al loro contenuto.

II) La questione di incostituzionalità dell'art. 4 e dell'art. 30 della l.r. n. 34 del 5 agosto 1992, in relazione al contrasto con l'art. 24 della legge 28 dicembre 1985, n. 47 e, quindi, per violazione dell'art. 117 della Costituzione, non appare manifestamente infondata, considerato che il solo profilarsi di un dubbio di incostituzionalità impone al giudice di provocare l'intervento della Corte (art. 23 della legge n. 87/1953).

1. — L'art. 24 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 («Strumenti per cui non è richiesta l'approvazione regionale»), al comma primo, ha escluso, in linea generale, che lo strumento attuativo degli strumenti urbanistici generali necessiti di approvazione da parte della Regione: «Salvo che per le aree e per gli ambiti territoriali individuati dalle Regioni come di interesse regionale in sede di piano territoriale di coordinamento o, in mancanza, con specifica deliberazione, non è soggetto ad approvazione regionale lo strumento attuativo di strumenti urbanistici generali, compresi i piani di edilizia economica e popolare nonché i piani per gli insediamenti produttivi».

Il secondo comma del medesimo art. 24 ha conferito alle Regioni il potere di disciplinare, con proprie norme, cui i comuni debbono attenersi, il procedimento diretto all'approvazione degli strumenti attuativi, al fine di garantirne la snellezza e le necessarie forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati (art. 24, comma secondo, prima parte); ed ha inoltre stabilito che «I comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla Regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi di cui al presente articolo. Sulle eventuali osservazioni della Regione i comuni debbono esprimersi con motivazioni puntuali» (art. 24, secondo comma, seconda parte).

2. — Tale ultima disposizione non può non essere interpretata nel senso che la normativa regionale dettata per regolamentare l'attività dei comuni diretta alla formazione ed all'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi deve, in ogni caso, contemplare l'obbligo dei comuni di portare a conoscenza della Regione gli strumenti attuativi stessi (mediante trasmissione di copia di essi, entro sessanta giorni), il potere della Regione di formulare proprie osservazioni su di essi e l'obbligo dei comuni di fornire controdeduzioni specifiche e puntuali sulle osservazioni regionali.

3. — La legge statale ha prefigurato l'instaurazione, in tal modo, di una forma di controllo, per così dire attenuato e non coercitivo, e di partecipazione da parte della Regione, pur se non penetrante in via decisoria, nel senso che, il potere di approvazione essendo stato trasferito in via esclusiva all'ente locale, alla Regione residuano pur sempre facoltà di piena conoscenza e di ingerenza collaborativa nella formazione degli strumenti urbanistici di secondo rango; e tale ingerenza si esplica nel potere di fare osservazioni, sulle quali i comuni debbono pronunciarsi in modo puntuale, anche se non hanno l'obbligo di recepirle (cioè di modificare gli strumenti stessi in conformità ad esse).

4. — Per contro l'art. 30 della legge regionale delle Marche n. 34 del 5 agosto 1992, intitolato «Adozione ed approvazione degli strumenti urbanistici attuativi» ha così disposto:

1) i piani attuativi di cui al comma 1 dell'art. 4 sono adottati dal consiglio comunale e le relative deliberazioni, corredate dagli elaborati di cui all'art. 34, sono depositate presso segreteria del comune per trenta giorni consecutivi.

Dell'avvenuto deposito è data comunicazione al pubblico mediante apposito avviso affisso all'albo pretorio del comune; durante tale periodo chiunque può prendere visione e presentare, entro i successivi trenta giorni, opposizioni e osservazioni;

2) la giunta comunale sottopone all'approvazione del consiglio detti piani urbanistici attuativi unitamente alle opposizioni e osservazioni presentate ai sensi del comma 1;

3) il consiglio comunale approva definitivamente i piani decidendo contestualmente in ordine alle opposizioni e osservazioni presentate».

5. — La procedura stabilita dall'art. 30 appare coerente con l'art. 4 della stessa legge regionale, il quale disciplina le competenze attribuite ai comuni in materia di approvazione degli strumenti urbanistici attuativi; ed a mente del quale gli strumenti urbanistici attuativi (tra cui i piani di lottizzazione *ex* art. 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modificazioni) sono approvati in via definitiva dal consiglio comunale e sugli stessi «è soppressa ogni autorizzazione o approvazione da parte di organi o uffici della Regione previste da disposizioni statali e regionali».

6. — È evidente che, ad opera di siffatte disposizioni della legge regionale, sono state abolite la trasmissione della copia degli strumenti attuativi alla Regione (ovvero alle province, competenti in via delegata *ex* art. 5 della stessa legge regionale n. 34/1992), e la possibilità per la Regione (ovvero per le province) di prendere conoscenza e di valutare adeguatamente il contenuto degli strumenti attuativi; e che sono stati esclusi il potere della Regione (ovvero delle province) di presentare osservazioni e l'obbligo dei comuni di controdedurre alle osservazioni stesse in modo puntuale.

Le norme regionali considerate rimettono i piani attuativi alla disponibilità esclusiva dell'ente locale comunale e sottraggono alla Regione (ovvero alla Provincia, come ente delegato dalla Regione) ogni ingerenza ed addirittura la pura e semplice conoscenza in ordine alle scelte concrete ed effettive che attengono all'attuazione della pianificazione del territorio.

7. — È dunque evidente il contrasto degli articoli 4 e 30 della legge regionale n. 34 del 5 agosto 1992 con l'art. 24 della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47, non solo in quanto i primi escludono l'approvazione regionale anche nei casi di cui all'art. 24, primo comma; ma, altresì, in quanto gli stessi — ed è questa la questione che direttamente rileva ai fini della presente decisione — non prevedono neppure la trasmissione alla Regione di copia degli strumenti attuativi entro sessanta giorni, il potere della Regione di formulare osservazioni sugli strumenti stessi e l'obbligo dei comuni di rispondere puntualmente alle osservazioni.

8. — Si è così cancellato un grado, per così dire, intermedio di attività collaborativa e/o concertativa tra l'ente amministrativo locale e l'ente Regione, tributario di potestà legislativa e, quindi amministrativa, in via ripartita, nella materia urbanistica, ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione; grado di collaborazione che il legislatore statale, pur avendo soppresso il potere di incisivo controllo sulla pianificazione attuativa prima demandato alle Regioni attraverso gli atti di approvazione, ha inteso cionondimeno, in qualche modo, mantenere, a garanzia di una pianificazione attuativa seriamente rispettosa degli atti di programmazione generale.

9. — Che l'art. 24 della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47 abbia natura e funzione di legge quadro e/o di legge che stabilisce principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione è indubabilmente comprovato dalla sua stessa testuale formulazione: «Le Regioni emanano norme cui i comuni debbono attenersi per l'approvazione degli strumenti di cui al comma precedente, al fine di garantire la snellezza del procedimento e le necessarie forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati. I comuni sono comunque tenuti, ecc. ecc. (omissis)».

10. — Pertanto, essendovi evidente contrasto tra le ridette norme regionali e la norma statale, che imponeva principi fondamentali cui la legislazione regionale avrebbe dovuto dare fedele attuazione e non trasgredire, risulta violato l'art. 117 della Costituzione.

III) Per tutte le considerazioni qui sopra esposte ai paragrafi I e II il collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata, per violazione dell'art. 117, primo comma della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4 e 30 della legge regionale della regione Marche 5 agosto 1992, n. 34 in relazione al contrasto con l'art. 24 della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47; e rimette l'esame della questione stessa alla Corte costituzionale.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

*P. Q. M.*

*Sospende il giudizio relativo ai ricorsi riuniti, n. 844/1998 reg. gen. n. 1199/2000 reg. gen., n. 477/2002 reg. gen., n. 477/2002 reg. gen. e n. 450/2002 reg. gen., in epigrafe indicati;*

*Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale degli atti relativi ai giudizi medesimi;*

*Ordina alla segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri ed al presidente della Regione Marche, nonché di comunicarla al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Ancona, nella camera di consiglio del 4 dicembre 2002, ed in quella del 15 gennaio 2003.

*Il Presidente: AMOROSO*

*Il consigliere estensore: TACCHI*

## N. 407

*Ordinanza del 28 ottobre 2003 emessa dal Giudice di pace di Roma  
nel procedimento civile vertente tra Petrangolo Antonio e Comune di Roma*

**Circolazione stradale - Regolamentazione della circolazione nei centri abitati - Facoltà dei Comuni, quali enti proprietari della strada, di subordinare il parcheggio e la sosta dei veicoli al pagamento di una somma (c.d. *ticket*) - Delega della relativa disciplina al Governo - Mancata indicazione di principi e criteri direttivi in ordine alle zone da sottoporre a vincolo e alla tariffazione - Previsione, nella sola normativa delegata, dell'emanazione di direttive ministeriali per i Comuni - Eccesso di delega - Incidenza sulla libertà di circolazione - Violazione dei principi di eguaglianza e di imparzialità amministrativa - Impedimento alla fruizione in condizioni di parità del bene demaniale della strada - Discriminazione dei cittadini in base alle condizioni economiche - Contrasto con il principio di capacità contributiva - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte.**

- Legge 13 giugno 1991, n. 190, art. 2, comma 1, lett. *f*) [*recte: d*)]; codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 7, comma 1, lett. *f*).
- Costituzione, artt. 3, 16, 23 e 76 [53 e 97].

## IL GIUDICE DI PACE

Ha emesso la seguente ordinanza nella causa iscritta al numero 586 contenzioso anno 01, tra avv. Antonio Petrangolo, elettivamente domiciliato in Roma, via dei Villini n. 18 e difeso dal medesimo *ex art.* 86 c.p.c., attore, e comune di Roma, in persona del sindaco legale rappresentante, convenuto contumace.

## PREMESSO IN FATTO

Il sig. avv. A. Petrangolo ha proposto ricorso avverso sanzione amministrativa inflittagli per avere omesso il pagamento del ticket relativo al parcometro (art. 7, lettera *f*, codice strada).

Deduceva il ricorrente l'incompetenza dell'ausiliario del traffico che aveva elevato la relativa contravvenzione. Il giudice d'ufficio sollevava eccezione d'incostituzionalità, come appresso motivata per violazione artt. 76, 16, 3, 23 Cost.

## D I R I T T O

1. — Violazione articolo 76 della Costituzione: eccesso di delega.

Il potere dei comuni, quali proprietari delle strade comunali, di subordinare il parcheggio e la sosta nelle strade al pagamento di una somma, trova il suo titolo nella legge delega al Governo per la formazione del codice della strada 13 giugno 1991 n. 190, art. 2, lettera *d*), che nello stabilire l'oggetto dell'emanando codice della strada, sancisce, tra l'altro ...: ... «*d*) previsione della facoltà dell'ente proprietario della strada di subordinare il parcheggio e la sosta dei veicoli al pagamento di una somma», senza null'altro aggiungere e/o specificare in ordine ai principi e criteri direttivi di tale subordinazione, né in ordine ai criteri impositivi.

Eppure la Costituzione ha circoscritto entro limiti ben precisi il ricorso alla delega legislativa, al fine di impedire le cosiddette deleghe in bianco. È per questo che l'articolo 76 Cost. stabilisce in maniera esplicita quali limiti insormontabili alla delega della funzione legislativa:

- 1) la determinazione, esclusivamente da parte del Parlamento, dei principi e criteri direttivi;
- 2) il tempo limitato;
- 3) l'oggetto che deve essere ben definito e circoscritto.

Nella fattispecie, risulta del tutto omessa la determinazione dei principi e criteri direttivi e di valutazione che possono rendere una zona di tale eccezionale rilevanza, rispetto al tessuto urbanistico e alle caratteristiche ordinarie dello stesso, da rendere necessario il pagamento del cosiddetto ticket.

Omesso è altresì ogni criterio di determinazione della tariffa di pagamento neppure nei suoi limiti minimi e massimi: siamo in realtà, in presenza di una vera delega in bianco, che priva il cittadino di ogni garanzia, a fronte di decisioni spesso, in realtà, arbitrarie del potere esecutivo, sia in ordine alle località sottoposte a vincolo, sia in ordine alle somme da pagare.

Né tali criteri possono essere individuati nel generico riferimento alle esigenze di tutela della sicurezza stradale di cui al primo comma, articolo 2, legge n. 190/1991: tale criterio è invero riferito genericamente alla disciplina generale dell'intero codice della strada, ma non è riferito, né importa *ex se*, alcuna implicazione precisa e determinata in ordine alla scelta dei luoghi determinati da sottoporre all'onere del pagamento, né ai criteri di determinazione delle somme da imporre.

L'impossibilità di assumere quello della sicurezza della circolazione quale criterio, per la fattispecie che interessa, risulta del resto dalla intrinseca mancanza di ragionevolezza, illogicità e inadeguatezza dello strumento, giacché la stessa auto, parcheggiata nel medesimo posto non rende la circolazione più sicura, se il parcheggio è a pagamento anziché essere gratuito.

Si tratta sempre del medesimo posto, occupato, nel caso di parcheggio gratuito, da chi si serve della strada *uti cives* (o equiparato), nel secondo caso, da quel *cives* che ha maggiori possibilità economiche: cambia la posizione soggettiva dell'occupante, non la sicurezza della circolazione, posto che i posti per il parcheggio (gratuito o a pagamento) sono sempre gli stessi.

Appare evidente che quindi, nella specie, non essendo stati predeterminati nella legge di delegazione i principi e i criteri direttivi relativamente al parcheggio a pagamento, non appare infondato ritenere esistente la violazione dell'articolo 76 della Costituzione, con eccesso di delega.

La Costituzione, invece, obbliga il legislatore alla predeterminazione dei principi e criteri direttivi, al fine di evitare, come sta in realtà accadendo, che il potere normativo concesso all'esecutivo possa essere esercitato in modo divergente dalle finalità che lo ispirano: se tali finalità non sono chiare e precise, l'Esecutivo ha modo di giustificare ogni proprio arbitrio. «Quando la determinazione dei principi e criteri manchi, oppure si identifichi con la mera indicazione dell'oggetto stesso della delega, si può avere nell'atto delegante illegittimità costituzionale rilevabile». (Cons. St. IV, 14 maggio 1974, n. 360). «Se la legge delegante non contiene neanche in parte i requisiti relativi ai principi ai criteri direttivi sorge il contrasto tra l'articolo 76 Cost. e norma delegante, denunciabile al sindacato della Corte costituzionale». (C. cost. 26 gennaio 1957, n. 3).

Nella specie l'omissione nella legge di delega dei principi e dei criteri direttivi, stabiliti in maniera uniforme per l'intero territorio nazionale, ha prodotto situazioni aberranti, sia quanto alla continua estensione delle zone soggette al pagamento (comprendendovi anche zone periferiche, di nessun eccezionale rilievo urbanistico) spesso su sollecitazione dei cittadini residenti (che, con il parcheggio a pagamento, vengono in pratica ad acquisire una servitù di fatto, aumentando il valore del proprio immobile), sia quanto ai criteri di determinazione del ticket, variabili non solo da città a città, ma altresì per la stessa città, a seconda delle zone e delle ore.

In pratica è la commercializzazione di quel bene demaniale, d'uso generale immediato e gratuito, che è la strada, del quale il codice prevede l'inalienabilità (art. 822 c.c.) e l'incommerciabilità.

Non va sottaciuta la circostanza che la stessa autorità delegata, resasi conto del vuoto normativo in ordine ai criteri e principi direttivi di cui trattasi, ha cercato, a suo modo, di porvi rimedio, stabilendo nel codice della strada, (d.P.R. n. 85/1992, art. 7, lett. f), di demandare al Ministro dei lavori pubblici, di concerto con la Presidenza del Consiglio, il compito di stabilire le direttive in ordine alle deliberazioni delle giunte comunali delle aree destinate a parcheggio, nonché le condizioni e tariffe: tale soluzione non sana l'illegittimità rilevata, anzi ne costituisce un ulteriore aggravamento. Invero l'articolo 76 Cost. stabilisce una riserva di legge in materia disponendo che i principi e i criteri direttivi, relativi alla materia delegata, devono essere stabiliti solo dal Parlamento e adottati con l'atto formale della legge di delegazione.

Nella specie non solo il Parlamento ha omesso nella legge di delegazione di formulare detti principi, ma il Governo, sua sponte e, a sua volta senza neppure averne ricevuto una seppure impossibile delega, ha delegato un suo Ministro all'emanazione di detti criteri.

È evidente la violazione non solo dell'articolo 76 Cost., ma il difetto assoluto di potere del Ministro dei lavori pubblici in materia, realizzandosi in tal modo quella forma più grave di incompetenza del soggetto denominata «straripamento di potere».

A completamento della situazione giova ricordare che la legge 22 marzo 2001, n. 85, di delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada, pur prevedendo all'articolo 2, numero 7, lett. o), la facoltà del Governo di rivedere la disciplina del parcheggio nei centri abitati, nulla dice riguardo ai principi e ai criteri direttivi di tale disciplina.

2. — Violazione articolo 16 della Costituzione.

A norma dell'articolo 16 Cost. «Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo la limitazione che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità e sicurezza ...». Nella nostra Costituzione pertanto la libertà di circolazione è sottoposta alla seguente tutela:

- 1) riserva di legge («salvo le limitazioni che la legge stabilisce ...»);
- 2) possibilità di limitazione circoscritta a motivi di sanità e sicurezza.

L'articolo 16 Cost. risulta violato in ordine ai motivi con i quali si possa giustificare la limitazione di cui trattasi: a norma dell'articolo 16 essi possono essere costituiti solo da motivi di sanità e sicurezza.

Nella specie, la legge n. 190/1991 non indica alcuna motivazione in ordine ai criteri delle aree da sottoporre a vincolo, come già visto a proposito dell'articolo 76 Cost., lasciando in tale campo assoluta libertà all'Esecutivo. In merito va ricordato che l'ambito dell'articolo 16 Cost. non può essere circoscritto alla libertà della circolazione delle persone come pedoni, escludendo da tale ambito e dalla relativa tutela i mezzi di circolazione.

Una simile interpretazione dell'art. 16 sarebbe priva di fondamento logico, letterale e storico e sarebbe certo al di là della realtà.

L'uomo, quale essere ragionevole, si è dato da sempre dei mezzi che l'hanno aiutato (cavallo, carro, cicli, auto, ecc.) nella circolazione moltiplicando gli effetti dello sforzo muscolare. L'uso di tali mezzi è divenuto indispensabile man mano che si sono estese le città e moltiplicati i rapporti; l'avvento dell'auto ha poi annullato le distanze intensificando i rapporti di lavoro e i traffici, i rapporti sociali.

Sarebbe impensabile mantenere l'attuale livello di sviluppo senza l'ausilio di tali mezzi di circolazione: incidere sulla libertà di circolazione dei mezzi è come agire sulla libertà di circolazione delle persone.

Se la tutela della circolazione fosse limitata alla tutela della persona fisica del pedone, il Costituente non avrebbe avuto necessità di curare, accanto all'articolo 13 Cost. (libertà della persona), l'articolo 16 (libertà di circolazione) essendo la libertà di circolazione della persona fisica - pedone già compresa nell'articolo 13 Cost.

Una tutela della circolazione limitata ai pedoni sarebbe una garanzia così fuori del tempo da considerarsi irritante e irrisoria, ove si pensi all'enorme estensione delle metropoli, alle grandi distanze per raggiungere posti di lavoro e agli intensi rapporti interpersonali che caratterizzano la nostra epoca, nonché alle insufficienze croniche, mai superate dei mezzi pubblici di trasporto.

Garantire la libertà di circolazione senza garantire contestualmente la possibilità di usare mezzi idonei alla stessa è contraddittorio, giacché non può aversi circolazione adeguata senza mezzi idonei; una circolazione solamente pedonale o riservata ai mezzi pubblici (notoriamente insufficienti) paralizzerebbe la vita economica e sociale.

Pertanto, le limitazioni di cui all'articolo 16 Cost. devono essere riferite anche ai mezzi di trasporto, sia quanto alla riserva di legge sia quanto alle motivazioni che possono essere solo di sanità e di sicurezza.

Nella legge di delega n. 190/1991, come sopra ricordato, non vi è alcuna limitazione o indicazione sui motivi che possono legittimare il parcheggio a pagamento né sui principi e criteri direttivi della scelta delle aree da sottoporre a vincolo. Tutto ciò non solo costituisce violazione dell'articolo 76 Cost., ma altresì dell'articolo 16: ai sensi dell'art. 16 Cost. la materia può essere disciplinata solo con legge formale, almeno quanto ai principi e criteri direttivi, e non rimessa alla discrezione del Ministro dei lavori pubblici, come avvenuto con la delega ex articolo 7, lettera f) del codice della strada.

Anche quanto ai motivi, sono in realtà inesistenti le ragioni di sicurezza e/o sanità previste dalla Costituzione: se invero il pericolo per la sicurezza o sanità fosse dato dall'occupazione dell'area con il parcheggio, tale occupazione — e quindi il pericolo — rimane, come sopra accennato, anche se l'area viene occupata dietro pagamento, anziché essere gratuita, nessun vantaggio ne segue alla sanità e alla sicurezza pubblica dal pagamento.

Neppure può ritenersi che diminuisca il flusso delle auto, posto che non diminuisce il numero dei posti occupabili per il parcheggio.

È di tutta evidenza che il ricorso a motivazioni di sicurezza e/o di sanità o di buon uso della strada è del tutto pretestuoso e di comodo, ed evidenzia così la irragionevolezza del provvedimento.

Tutto ciò trova conferma nelle stesse delibere degli enti locali (vedi delibera Comune di Roma 1° dicembre 1995 ove può leggersi «la tariffazione del posto privato costituisce l'elemento strategicamente più forte per l'indirizzo della domanda di trasporto verso i vettori collettivi»), confermando in tal modo l'inesistenza di motivi di sicurezza e sanità e la rispondenza del provvedimento a motivi di politica dei trasporti, ove vengono fatte valere motivazioni (scoraggiare l'uso dell'auto privata) non previste, anzi in contrasto con la Costituzione, in una situazione ove, data la già notoria insufficienza dei trasporti pubblici, incidere nel trasporto privato significa privare il cittadino di un fondamentale diritto, spettantegli non solo *uti cives*, ma altresì quale uomo, costituendo il diritto alla circolazione uno dei fondamentali diritti dell'uomo (vedi articolo 13 Dichiarazione diritti dell'uomo 12 dicembre 1948; art. 12 Patto internazionale dei diritti civili e politici - New York 1978; art. 2 Convenzione europea sui diritti dell'uomo - Roma 4 novembre 1950).

In realtà, nella specie, prendendosi a pretesto il buon uso della strada, si tende a raggiungere scopi non previsti dalla legge e in contrasto con le libertà costituzionali.

L'onere così imposto agli utenti della strada dà, in realtà, vita ad un istituto nullo, perché privo di causa giuridica: esso non è per la legge né un'imposta, né una tassa, né un contributo, non avendo nessuna di tale qualificazione: né può essere ritenuto prezzo pubblico, essendo inesistente la custodia, del cui servizio dovrebbe essere il corrispettivo: in più vi è la considerazione che la strada, quale bene demaniale, è stata già costruita con il danaro dei cittadini, i quali sono, così, nuovamente chiamati a pagare, per quello stesso bene, il cui uso dovrebbe essere gratuito, dovendo il relativo costo essere coperto con le imposte, essendo la strada un servizio a utilità generale e indivisibile.

### 3. — Violazione articolo 3 della Costituzione.

Se poi si volesse sostenere che il parcometro a pagamento costituisca un mezzo per scoraggiare il mezzo del veicolo, non può non evidenziarsi la illegittimità costituzionale che ne deriva, per violazione del principio di uguaglianza dei cittadini, senza distinzioni legate alle condizioni personali e sociali, nonché al principio di imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'articolo 97 Cost.

In verità nell'accesso ad un servizio pubblico talmente essenziale e generale quale la strada, al punto che essa, per la sua intrinseca destinazione all'uso immediato e diretto dei cittadini è dalla legge annoverata esplicitamente tra i beni demaniali (art. 822 c.c.), inalienabili e incommerciabili, viene operata una grave discriminazione, privilegiando chi paga il ticket e cioè chi ha maggiori possibilità economiche.

Tale preferenza, accordata a chi ha tali possibilità nell'accesso a detto servizio pubblico, viene a realizzarsi, in realtà, sulla base delle condizioni economiche personali dell'utente: a norma dell'articolo 3 Cost., tale criterio non può essere assunto quale metro discriminatorio, violandosi il principio di uguaglianza di trattamento garantito dalla Costituzione.

È evidente la differenza di trattamento che ne consegue tra chi è in grado di pagare il ticket (che per una giornata di lavoro raggiunge il livello minimo notevole di 8/10 euro circa) a fronte di chi non abbia tali possibilità.

Al primo è concesso, in conseguenza delle sue condizioni economiche, di usufruire della strada e delle relative possibilità di parcheggio; al secondo tale possibilità viene negata in forza di una norma che gli impone un onere sproporzionato alle proprie possibilità.

Tale rilievo risulta poi in tutta la sua gravità ove si rifletta che la Costituzione all'articolo 3, secondo comma, recita: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica, sociale del Paese».

Se si riflette che l'automobile è oggi, data l'estensione delle città, il pendolarismo, la cronica inefficienza e/o insufficienza dei mezzi pubblici di trasporto, il mezzo ordinario per recarsi al lavoro, ne segue che i lavoratori e i meno abbienti, che dovrebbero essere quelli meglio tutelati dallo Stato, sono invece quelli più colpiti e discriminati: basti pensare che la retribuzione media di un impiegato è di 1.200 euro circa mensili, il ticket in media è in

un euro l'ora. Per 8 ore giornaliere per 25 giorni mensili, il costo è di circa 200 euro, cioè circa un sesto dello stipendio, il che non può essere ritenuto equo e conforme al principio della capacità contributiva, cui dovrebbe ispirarsi ogni prestazione patrimoniale, richiesta autoritativamente, ai sensi dell'articolo 53 Cost.

4. — Violazione articolo 23 della Costituzione.

Va altresì evidenziato che la tariffazione del parcometro non trova nella legge n. 490/1991 di delegazione alcun criterio di determinazione, lasciandosi tutto al mero arbitrio dell'Esecutivo, in palese violazione dell'articolo 23 Cost.: né migliore sorta è toccata sul punto alla legge n. 85/2001 di delega per la revisione del nuovo codice della strada.

In merito la Corte costituzionale ha da tempo sancito il principio che «il carattere impositivo della prestazione non è escluso per il solo fatto che la richiesta del servizio dipenda dalla volontà del privato: ed invero tutte le volte in cui un servizio, in considerazione di una sua particolare rilevanza, venga riservato alla mano pubblica e l'uso di esso sia da considerarsi essenziale ai bisogni della vita, è d'uopo riconoscere che la determinazione autoritaria delle tariffe deve assimilarsi nella realtà ad una vera e propria imposizione patrimoniale.

Se è vero che il cittadino è libero di stipulare o no un contratto, è altrettanto vero che questa libertà si riduce alla possibilità di scegliere fra la rinuncia di un bisogno essenziale e l'accettazione di condizioni e di obblighi unilateralmente e autoritariamente prefissati.

Si tratta insomma di una libertà formale, perché la scelta nel primo senso comporta il sacrificio di interesse assai rilevante. Si deve quindi ritenere che quando si tratta di un servizio essenziale (e nessuno può dubitare che tale sia quello del parcheggio sulle strade urbane), la determinazione delle tariffe non possa essere rimessa all'arbitrio delle autorità, ma debba essere assistita da quelle garanzie che la Costituzione ha voluto assicurare attraverso la riserva di legge (art. 23 Cost.)», (Corte costituzionale 9 aprile 1963, n. 72), con la indicazione, almeno, dei criteri idonei a delimitare la discrezionalità della pubblica amministrazione, per ciò che attiene sia al *quantum* che ai soggetti passivi (vedi Corte costituzionale n. 210/1971; *idem* n. 67/1973; *idem* n. 93/1963) al fine di escludere che la discrezionalità si trasformi in arbitrio.

Nella specie la legge n. 190/1991 non contiene nessun criterio non solo quanto alle zone da sottoporre al vincolo come sopra già ricordato, ma neppure in ordine ai criteri per la tariffazione, neppure quanto ai limiti minimi e massimi: sotto tale profilo si ritiene sussistano fondati dubbi di costituzionalità (v. C. cost. n. 36 del 27 giugno 1953; *idem* n. 2 del 30 gennaio 1962; *idem* n. 70/1960; *idem* n. 65/1962; *idem* n. 210/1971; *idem* n. 257/1982).

P. Q. M.

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge di delega n. 190/1991 e dell'articolo 7, comma 1, lettera f) del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in relazione agli articoli 76, 3, 16, 23 della Costituzione nella parte in cui viene delegata la disciplina della facoltà dell'ente proprietario della strada di subordinare il parcheggio e la sosta dei veicoli al pagamento di una somma, senza la previa determinazione con la legge di delega dei principi e criteri direttivi sia in ordine alle zone da sottoporre a vincolo sia in ordine alla tariffazione, impedendo altresì ai cittadini di fruire in condizioni di parità del bene demaniale della strada, ma discriminando gli stessi in base alle condizioni economiche;*

*Rimette le eccezioni di incostituzionalità sopra indicate alla Corte costituzionale al fine della relativa decisione; a tal fine dispone che, previa notificazione della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché la sua comunicazione al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica, da effettuarsi a cura della cancelleria, la stessa sia trasmessa alla Corte costituzionale a cura della stessa cancelleria unitamente agli atti di causa e alla prova delle notificazioni e comunicazioni previste dall'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.*

Roma, addì 28 ottobre 2003

*Il giudice di pace:* CLAUDIO

N. 408

*Ordinanza del 21 gennaio 2004 emessa dal T.a.r. per la Liguria  
sul ricorso proposto da Piu Mario contro Ministero della giustizia*

**Impiego pubblico - Personale in servizio nei ruoli direttivi del Corpo di Polizia penitenziaria - Collocamento a riposo al raggiungimento del sessantesimo anno di età - Progressione in ruolo e permanenza nelle qualifiche, anche con l'innalzamento dei limiti di età per esigenze di servizio come stabilito dal d.lgs. n. 334/2000 per i dipendenti pari qualifica della Polizia di Stato - Mancata previsione - Ingiustificato diverso trattamento di situazioni omogenee - Incidenza sul diritto al lavoro e sul principio di tutela del lavoro -Eccesso di delega.**

- d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146.
- Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 76.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1094/03 R.G.R. proposto da Piu Mario, rappresentato e difeso dall'avvocato M. Iavicoli ed elettivamente domiciliato in Genova, via SS. Giacomo e Filippo n. 19/5, ricorrente;

Contro il Ministero della giustizia, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato di Genova ed elettivamente domiciliato in Genova, via Brigate Partigiane n. 2, resistente;

Per l'annullamento delle note del Ministro della giustizia, DAP prot. n. 1394 del 3 giugno 2002 e prot. n. 369009 del 3 settembre 2002, quest'ultima venuta a conoscenza del ricorrente in data 24 luglio 2003, aventi ad oggetto cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età del ricorrente nonché per l'accertamento del diritto del ricorrente a rimanere in servizio oltre il compimento del sessantesimo anno di età.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Nominato relatore il consigliere Antonio Bianchi;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi nella camera di consiglio del 27 novembre 2003 l'avvocato Crucioli per delega dell'avvocato Iavicoli per il ricorrente e l'avvocato dello Stato De Napoli per l'amministrazione resistente.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

## FATTO E DIRITTO

Con d.m. n. 905 del 18 giugno 2002, il ricorrente è stato nominato commissario del Corpo di polizia penitenziaria in quanto vincitore di concorso bandito per laureati e diplomati, transitando dal ruolo di concetto a quello direttivo.

Con provvedimento del 6 novembre 2002, quindi, l'amministrazione, penitenziaria ha ammesso lo stesso a frequentare un corso presso l'Istituto superiore studi penitenziari in Roma, con inizio 18 novembre 2002 e termine 18 dicembre 2003.

Sennonché, in data 24 luglio 2003, il ricorrente veniva a conoscenza del provvedimento prot. n. 2690089 del 3 settembre 2002, con cui l'amministrazione aveva definitivamente disposto il suo collocamento a riposo per raggiunti limiti di età (60 anni), a decorrere dal giorno 1° ottobre 2003.

Il provvedimento, come precisato dalla stessa amministrazione nella nota di chiarimenti versata in atti, stato adottato in base al rilievo che il d.lgs. n. 146/2000 «nulla prevede circa il collocamento a riposo del personale appartenente ai ruoli direttivi» e che pertanto nella specie continua a trovare applicazione la disciplina di cui all'art. 4 del d.P.R. 29 novembre 1973 n. 1092 ed all'art. 71 del d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 443, che giust'appunto fissa a sessanta anni l'età per il collocamento a riposo per il personale direttivo appartenente al Corpo di polizia penitenziaria, diversamente da quanto disposto dal d.lgs. n. 334/2000 per il personale appartenente alla polizia di Stato con analoga qualifica.

Conseguentemente il ricorrente ha impugnato il provvedimento in questione deducendo, tra l'altro, la illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 146/2000, nella parte in cui non prevede modalità di progressione nel ruolo e di permanenza nelle qualifiche, anche con innalzamento dei limiti di età, per il personale in servizio nel ruolo direttivo del Corpo di polizia penitenziaria.

Detta eccezione suscita, già ad una prima delibazione sommaria, seri dubbi circa la conformità della norma censurata ai vigenti parametri costituzionali, e pertanto il collegio ritiene di dover sollevare la questione della sua legittimità *in parte qua*, nei sensi sopra precisati.

La rilevanza della questione, ai fini della decisione dell'odierna controversia, risulta palese già nella fase cautelare, in quanto, essendo oggetto del ricorso il provvedimento di collocamento a riposo dell'istante a far data dal giorno 1° ottobre 2003, l'esito sia del gravame che dell'incidente cautelare dipende dalla possibilità di considerare applicabile o meno la disposizione denunciata.

Quanto al requisito della non manifesta infondatezza della questione proposta, il collegio osserva che con legge 28 luglio 1999, n. 266 il Parlamento ha conferito delega al Governo per la riorganizzazione del personale dell'amministrazione penitenziaria.

In particolare il primo comma dell'art. 12 prevede alla lettera *b*) la «istituzione di un ruolo direttivo ordinario del Corpo di polizia penitenziaria con carriera analoga a quella del personale di pari qualifica del corrispondente ruolo di polizia di Stato».

Il successivo comma, poi, prevede la istituzione di un ruolo direttivo speciale al quale accede il personale appartenente al ruolo degli ispettori, disponendo alla lettera *c*) che il decreto delegato debba «prevedere modalità di progressione nel ruolo e di permanenza nelle qualifiche, anche con l'innalzamento dei limiti di età solo per esigenze di servizio».

Al riguardo va poi evidenziato che altra delega di contenuto sostanzialmente analogo, è stata conferita dal Parlamento al Governo con l'art. 5 della legge 31 marzo 2000, n. 78, ai fini del riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della polizia di Stato. Nel dare attuazione a quest'ultima delega il d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334 ha dettato, al capo terzo, una serie di disposizioni transitorie, prevedendo in modo particolare all'art. 27 un innalzamento progressivo dei limiti di età per il collocamento a riposo dei commissari sulla base di una apposita tabella. Per contro il d.lgs. n. 146/2000, con il quale è stata data attuazione alla delega concernente la polizia penitenziaria, non contiene alcuna norma transitoria di tenore simile a quella contenuta nell'art. 27 della legge n. 334/2000, nonostante la legge di delega preveda espressamente una disciplina transitoria dell'innalzamento del limite di età per il collocamento a riposo del personale inserito nel neo-ruolo di commissari penitenziari, ed una carriera analoga a quella del personale di pari qualifica del corrispondente ruolo della polizia di Stato.

Il criterio direttivo indicato dal Parlamento in ordine all'innalzamento dei limiti di età, peraltro, risponde ad un'esigenza logica ed equitativa dal momento che la stessa normativa ai fini dell'accesso al ruolo dei commissari prevede il requisito di una anzianità minima di trent'anni di servizio, riferendosi quindi per la gran parte a personale ormai prossimo al raggiungimento del limite di età di sessant'anni prevista dalla normativa precedente.

Per quanto sopra la riscontrata lacuna normativa contenuta nel decreto delegato n. 146/2000, sembra oggettivamente confliggere con il dettato costituzionale sotto i seguenti tre connessi profili:

*a)* in primo luogo traspare la violazione dell'art. 76 Cost. per eccesso (*in minus*) di delega, avendo il legislatore delegato ommesso totalmente di disciplinare un aspetto essenziale della materia oggetto di delega, violando lo specifico principio e criterio direttivo dettato dall'art. 12, comma 2, lett. *c)* della legge n. 266/1999;

*b)* il decreto delegato poi viola l'art. 3 della Costituzione, nella parte cui, in ulteriore violazione della legge di delega (art. 12, comma 1, lett. *b)* non assicura in via transitoria al personale già in servizio del ruolo direttivo del Corpo di polizia penitenziaria, la medesima possibilità di innalzamento del limite di età per il collocamento a riposo, che viene invece assicurato dal coevo decreto legislativo n. 334/2000 al personale di pari qualifica del corrispondente ruolo della polizia di Stato;

*c)* risultano infine violati gli artt. 4 e 35 Cost., nella misura in cui la carente disciplina del decreto delegato non consente ai lavoratori interessati l'espletamento dell'attività professionale per il congruo arco temporale previsto dalla norma di delega.

Ne consegue che il collegio, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale, ritiene necessario — previo accoglimento *ad tempus* e con separata ordinanza della domanda incidentale di sospensione del provvedimento impugnato, ordinare la sospensione dell'ulteriore corso del giudizio iniziato con il ricorso indicato in epigrafe e deferire alla Corte costituzionale la definizione della costituzionalità del d.lgs. n. 146/2000, nella parte in cui non prevede modalità di progressione nel ruolo e di permanenza nelle qualifiche, anche con innalzamento dei limiti di età solo per esigenze di servizio, per il personale in servizio nel ruolo direttivo del Corpo di polizia penitenziaria, in relazione agli articoli 3, 4, 35 e 76 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 1 e segg. della legge costituzionale n. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ritenuta rilevante ai fini della decisione della controversia e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 3, 4, 35 e 76 della Costituzione, del d.lgs. n. 146/2000 «in parte qua» e nei sensi precisati in motivazione;*

*Sospende il giudizio iniziato e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Genova, nella Camera di Consiglio del 27 novembre 2003.

*Il Presidente: VIVENZIO*

*L'estensore: BIANCHI*

N. 409

*Ordinanza del 24 dicembre 2003 emessa dal Tribunale di sorveglianza di Sassari  
sull'istanza proposta da Kabbab Khalid*

**Straniero - Divieto di espulsione - Estensione allo straniero pur non in regola con le norme disciplinanti il soggiorno, che abbia tutti i familiari regolarmente soggiornanti in Italia e non abbia più alcun legame familiare, sociale, culturale o linguistico con il paese d'origine - Mancata previsione - Violazione di diritto fondamentale della persona, del principio di uguaglianza, delle norme sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - Incidenza sui principi di tutela della famiglia.**

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 19, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 29 e 30.

## IL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

A scioglimento della riserva espressa all'udienza del 18 dicembre 2003,

Visti ed esaminati gli atti relativi all'impugnazione avverso il decreto di espulsione a titolo di sanzione alternativa ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 286/1998 modificato dall'art. 15 legge n. 189/2002, emesso in data 8 ottobre 2003 dal magistrato di sorveglianza di Nuoro proposto da Kabbab Khalid n. in Casablanca (Marocco) il 26 agosto 1982, già in detenzione domiciliare in Sassari via Baldedda 12 int. H, in forza di ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Cagliari del 2 ottobre 2003 in relazione alla pena di anni 3 mesi 3 di reclusione di cui al provvedimento di cumulo della Procura Tribunale Sassari in data 18 aprile 2002 n. 395/01, inizio pena 23 febbraio 2001, fine pena 2 marzo 2004; attualmente detenuto casa circondarie di Sassari;

Rilevato che l'impugnazione risulta proposta nel termine previsto dall'art. 16 d.lgs. n. 286/1998;

## OSSERVA IN FATTO

1. — Il detenuto espia la condanna indicata in epigrafe per reati contro il patrimonio non rientranti nella previsione di cui all'art. 407 comma 2 lett. a) e la pena residua da espia non è superiore a due anni.

La questura di Milano con nota del 23 luglio 2003 ha riferito che il detenuto è identificato in modo certo e che si trova in taluna delle situazioni indicate nell'art. 13 comma 2 d.lgs. n. 286/1998 (espulsione amministrativa), in quanto si è trattenuto nel territorio nazionale nonostante il permesso di soggiorno sia scaduto da più di sessanta giorni e che non risultano dagli atti situazioni inquadrabili nei divieti di espulsione e di respingimento indicati nell'art. 19, d.lgs. n. 286/1998, in particolare egli non risulta essere oggetto di persecuzione nel Paese di origine né che egli possa essere inviato presso altro Stato ove non sia protetto da persecuzione.

Il magistrato di sorveglianza di Nuoro l'8 ottobre 2003 ha disposto l'espulsione del soggetto dal territorio dello Stato.

Il difensore del detenuto, nel domandare l'annullamento del provvedimento di espulsione, nei motivi d'impugnazione ha riferito che il soggetto si trovava in detenzione domiciliare presso la madre, che i suoi congiunti — di cittadinanza marocchina — sono tutti regolarmente soggiornanti in Italia fin dal 1987, che il padre — separato dalla moglie — vive a Cinisello Balsamo ed esercita un'impresa di trasporti, ove lavora anche il fratello, che il genitore è disponibile ad assumerlo anche al fine di fargli concedere il permesso di soggiorno, che la madre gestisce a Sassari un circolo ricreativo con regolare licenza, che egli non ha nessun parente nel paese d'origine, né conosce l'arabo, né ha alcuna possibilità di integrarsi in quel paese da dove è stato sradicato all'età di cinque anni e che, infine, non ha potuto chiedere il rinnovo del permesso di soggiorno a causa della carcerazione. Il difensore ha, altresì, allegato copia dei documenti amministrativi comprovanti le attività lavorative e la situazione di soggiorno in Italia dei congiunti del detenuto. Per motivi non conosciuti al tribunale il Kabbab ed i suoi familiari non hanno acquistato la cittadinanza italiana.

Questo tribunale con ordinanza in data 18 dicembre 2003 ha revocato la misura della detenzione domiciliare in quanto, a seguito di un episodio di evasione, il soggetto è stato sottoposto alla custodia cautelare in carcere, titolo giuridico incompatibile con la prosecuzione della misura alternativa.

## IN DIRITTO

2. — In relazione alla dichiarazione del detenuto di essere stato impossibilitato a chiedere il rinnovo del permesso di soggiorno trovandosi in carcere, il collegio osserva che l'art. 13 del d.lgs. n. 286/1998, con riferimento alla ipotesi di espulsione amministrativa, al comma 2, lett. *b*) prevede che sia espulso lo straniero che si sia trattenuto nel territorio dello Stato senza aver chiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno sia stato revocato o annullato, ovvero è scaduto da oltre sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo.

L'ipotesi di forza maggiore letteralmente è contemplata dalla norma solo nell'ipotesi di mancata richiesta del permesso di soggiorno e non anche nel caso di mancata richiesta del rinnovo dello stesso. Tuttavia, anche superando il dato letterale ed estendendo la validità della causa di forza maggiore alla ipotesi del mancato rinnovo, non è possibile applicare tale causa di giustificazione all'inadempimento dell'obbligo giuridico di chiedere il rinnovo del permesso di soggiorno nel caso concreto.

Infatti, la causa di forza maggiore nell'ordinamento giuridico presuppone l'impossibilità oggettiva della condotta prevista come obbligatoria e che tale impossibilità non sia dipesa da una causa imputabile al soggetto. Tale causa (forza maggiore a cui è assimilato il caso fortuito) deve essere imprevedibile ed inevitabile (*cf.* art. 1218 e seg. c.c.) e deve escludersi che tale sia lo stato di detenzione.

In realtà lo stato di detenzione, sebbene determini in capo al detenuto una difficoltà di fatto all'esercizio di attività giuridiche, non impedisce l'esercizio dei diritti e delle facoltà, salvo i casi di interdizione legale di cui all'art. 32 c.p. per i quali è necessario l'intervento del tutore. L'art. 18 della legge 354/1975 espressamente prevede che il detenuto sia ammesso a colloqui e corrispondenza con congiunti ed altre persone, anche al fine di compiere atti giuridici.

Inoltre, lo stato detentivo non può ritenersi quale causa non imputabile al soggetto essendo dipesa dalla sua condotta delittuosa.

Pertanto, lo stato detentivo non può considerarsi di per sé una causa impeditiva all'esercizio dei diritti e delle facoltà inerenti alla normativa sul soggiorno degli stranieri in Italia.

3.1. — Tutto ciò premesso si rileva che ricorrono, nel caso di specie, tutte le condizioni di legge per l'applicazione dell'espulsione prevista dalla normativa in esame. Tuttavia, l'applicazione al caso concreto della normativa richiamata, in particolare dell'art. 19, d.lgs. n. 286/1998, determina — secondo il collegio — degli effetti irragionevoli ed iniqui in danno del Kabbab.

Infatti, il detenuto se espulso dall'Italia e rimpatriato in Marocco verrebbe a trovarsi in condizioni di vita tali da non garantirgli i diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti dalla nostra Costituzione. Egli non ha nessun parente nel paese d'origine, non conosce l'arabo, non ha possibilità lavorativa, né dispone di mezzi di sostentamento in quel paese, da dove è stato sradicato all'età di cinque anni. Egli, invece, è vissuto in Italia da tale età fino alla data odierna, ha frequentato le scuole italiane e parla la nostra lingua. Questa situazione, del tutto peculiare, impone un esame della norma suddetta alla luce dei principi costituzionali, al fine di verificarne la compatibilità.

3.2. — Il detenuto nell'impugnazione ha affermato di voler rimanere nel suo nucleo familiare, di cittadinanza marocchina, regolarmente soggiornante in Italia. A tale situazione non è applicabile il divieto di espulsione contemplato dall'art. 19, comma 2, lett. *c*) citato, in quanto esso è limitato agli stranieri conviventi con parenti entro il 4° grado o con il coniuge, di nazionalità italiana.

L'art. 19 citato prevede da un lato che lo straniero sia protetto da rischi di persecuzione di varia natura (primo comma) e dall'altro che egli non sia espulso in particolari evenienze (secondo comma).

In particolare, con il secondo comma alle lettere *a*), *c*) e *d*), il legislatore ha voluto garantire situazioni specifiche, in osservanza delle norme costituzionali (art. 29 e 30) e della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 8, legge 4 agosto 1955, n. 848) che tutelano la famiglia ed i minori.

L'elenco di queste situazioni deve ritenersi tassativo ed è stato ampliato dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 376 del 27 luglio 2000, che ha esteso il divieto di espulsione al marito convivente della donna in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio. In questa sede il tribunale di sorveglianza non può compiere una interpretazione estensiva allargando il novero dei casi di divieto di espulsione e di respingimento.

3.3. — Sul punto è già intervenuta la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 232 del 2001 che ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 del d.lgs. n. 286/1998, nella parte in cui non prevede il divieto di espulsione dello straniero coniugato e convivente con altro cittadino straniero in possesso di permesso di soggiorno.

La Corte ha ritenuto che sia legittimo limitare il diritto al ricongiungimento, al fine di bilanciare l'interesse dello straniero alla ricostituzione del nucleo familiare, con gli altri valori costituzionali tutelati dalle norme in tema di ingresso e soggiorno degli stranieri ed ha escluso la necessità di consentire sempre e comunque il ricongiungimento allo straniero coniugato e convivente con altro straniero. Diversamente opinando, si aggirerebbero le norme in materia di ingresso e soggiorno, con evidente sacrificio degli altri valori costituzionali considerati da tali norme.

La Corte si è espressa in modo analogo sui limiti al diritto al ricongiungimento familiare anche con le sentenze n. 28/1995, 203/1997 e 353/1997. Con la sentenza n. 28/1995, però, la Corte ha anche affermato che il diritto e il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli, e quindi tenerli con sé e il diritto dei genitori e dei figli minori ad una vita comune nel segno dell'unità della famiglia, sono diritti fondamentali della persona, che perciò spettano in via di principio anche agli stranieri.

Solo recentemente ed in una ipotesi del tutto specifica ed eccezionale, come già accennato, l'Alto Consesso con sentenza n. 376/00 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 17, comma 2, lettera *d*) della legge 6 marzo 1998, n. 40, ora sostituito dall'art. 19, comma 2, lettera *d*) del d.lgs. n. 286/1998, nella parte in cui non estende il divieto di espulsione al marito straniero convivente della donna in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio. La norma, a giudizio della Corte, non ha apprestato una tutela adeguata nei riguardi del marito della donna incinta e di colei che ha partorito da non oltre sei mesi, omettendo, inoltre, di considerare il diritto del minore ad essere educato, ove possibile, da entrambi i genitori e ponendo la donna di fronte alla drammatica alternativa di seguire il marito o affrontare da sola la maternità. Tale situazione contrasta con il principio di paritetica partecipazione di entrambi i coniugi alla cura e all'educazione della prole.

Anche la Corte di cassazione, sez. 1 civ., con sentenza 9088 del 21 giugno 2002 in materia di condizione giuridica dello straniero, ha affermato che l'autorizzazione all'ingresso o alla permanenza, per un periodo di tempo determinato, del familiare del minore straniero che si trova nel territorio italiano, potendo essere rilasciata dal Tribunale per i minorenni — ai sensi dell'art. 31, terzo comma, del d.lgs. citato — solo per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore, è correlata esclusivamente alla sussistenza di situazioni eccezionali, le quali non possono assumere carattere di normalità e stabilità.

3.4. — Questo Tribunale ha finora adottato una giurisprudenza che ha ritenuto non in contrasto con l'art. 3 della Costituzione la disparità di trattamento tra stranieri ed italiani operata dalla norma in esame. Si è detto, in precedenti decisioni ed in sintonia con la giurisprudenza costituzionale e di legittimità, che la situazione giuridica dei parenti italiani dello straniero — in relazione al diritto di soggiorno in Italia previsto dall'art. 16 della Costituzione solo per il cittadino — non è uguale a quella di parenti stranieri e non è violato il principio di uguaglianza, che opererebbe solo in presenza di disparità di trattamento in condizioni uguali. Pertanto, si è escluso che la richiesta di ricongiungimento familiare ad un parente straniero, regolarmente soggiornante in Italia, avanzata da uno straniero, che invece ha eluso o violato le norme sull'ingresso e soggiorno nel nostro Paese, sia tutelabile dall'ordinamento e che rappresenti una situazione eccezionale meritevole di un diverso e più favorevole trattamento.

3.5. — Il caso in esame, tuttavia, presenta delle connotazioni diverse ed eccezionali rispetto a quelli già esaminati e decisi secondo i principi sinteticamente riportati nel paragrafo precedente.

Infatti, in tutte le altre situazioni esaminate si è trattato di stranieri che, avendo regolarmente vissuto nel loro paese per lungo tempo, l'abbiano abbandonato per i motivi più vari, lasciando comunque in patria parte dei familiari, la casa e la loro naturale collocazione socio-ambientale. Per tali soggetti l'espulsione, ancorché costituente una retrocessione dalla condizione di relativo benessere conquistata nel nostro paese a situazioni di maggiore povertà ed emarginazione nel paese di origine, rappresenta semplicemente un ritorno alla situazione immediatamente antecedente all'ingresso o alla permanenza illegale in Italia.

In tali casi, appare ragionevole l'orientamento giurisprudenziale sopra menzionato perché nega il diritto al ricongiungimento dello straniero alla ricostituzione del nucleo familiare a fronte del bilanciamento di tale interesse con gli altri valori costituzionali tutelati dalle norme in tema di ingresso e soggiorno degli stranieri, laddove lo straniero viene ad essere restituito al suo ambiente sociale, etnico e culturale.

Il Kabbab, invece, ha il nostro Paese quale sua naturale collocazione sociale-culturale, in quanto in esso ha vissuto ed è stato educato. Egli non ha nessun parente nel paese d'origine, né conosce l'arabo, né ha alcuna possibilità di integrarsi in quel paese da dove è stato sradicato all'età di 5 anni, né dispone in tale luogo di mezzi di sostentamento. Nella situazione in esame, il bilanciamento degli interessi costituzionali attuato dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 232 del 2001, dovrebbe essere integrato valutando, oltre al diritto al ricongiungimento (o al mantenimento dell'unità) familiare, anche il diritto del Kabbab di svolgere — secondo le previsioni dell'articolo 2 Cost. — la sua personalità, sia come singolo sia nelle formazioni sociali alle quali appartiene e dove egli ha vissuto per la gran parte della sua esistenza.

Al contrario, il forzato rientro del detenuto nel paese di origine lo costringerebbe ad una vita di emarginazione, povertà, incomprensione dei valori e della cultura locale e difficoltà nei rapporti sociali.

Questa condizione sarebbe del tutto analoga a quella di un soggetto che fosse costretto ad una vita di emarginazione, povertà, incomprensione dei valori e della cultura locale e difficoltà nei rapporti sociali determinata da persecuzione. Il legislatore, con il primo comma dell'art. 19 citato ha voluto evitare una siffatta situazione — ed altre anche più gravi — se causata da persecuzione. Sarebbe del tutto irragionevole un sistema giuridico che, invece, consentisse la medesima situazione non determinata da persecuzione ma da altra causa.

Il collegio reputa che nel caso in esame si realizza tale irragionevolezza della norma richiamata e, nel contempo, una violazione del principio di eguaglianza, perché il legislatore non contempla tra i divieti di espulsione e di respingimento il caso degli stranieri che, pur non in regola con le norme di soggiorno, abbiano tutti i loro familiari regolarmente soggiornati in Italia e non abbiano più alcun legame familiare, sociale, linguistico e culturale con il loro paese d'origine.

4. — Il tribunale, sulla base delle considerazioni sopra evidenziate, ritiene che non sia manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del 25 luglio 1998 n. 286 nella parte in cui non estende il divieto di espulsione allo straniero che, pur non in regola con le norme di soggiorno, abbia tutti i familiari regolarmente soggiornati in Italia e non abbia più alcun legame familiare, sociale, linguistico e culturale con il suo paese d'origine. La norma, a parere del collegio, viola in particolare gli articoli 2, 3, 10 in relazione all'art. 8 della legge 4 agosto 1955 n. 848 di ratifica ed esecuzione della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 29 e 30 della Costituzione. Il collegio ritiene, altresì, di non poter definire il giudizio indipendentemente dalla risoluzione della suddetta questione di illegittimità costituzionale.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 2, 3, 10 in relazione all'art. 8 della legge 4 agosto 1955 n. 848, 29 e 30 della Costituzione, 19, comma 2, del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87,*

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

*Sospende il giudizio in corso.*

*Manda alla cancelleria per quanto di competenza e per la notifica al pubblico ministero, all'interessato ed al suo difensore, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.*

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2003.

*Il Presidente: DEIANA*

*Il magistrato estensore: CIRIELLI*

04C0560

GIANFRANCO TATOZZI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

(G405020/1) Roma, 2004 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 4 0 5 1 9 \*

€ 4,80