

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 145° — Numero 26

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 7 luglio 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. 196. Sentenza 24 - 28 giugno 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorsi delle Regioni Campania, Toscana ed Emilia-Romagna - Prospettazione di questioni di legittimità costituzionale - Trattazione separata - Riserva di ulteriori decisioni.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, artt. 14, 21 e 32, commi 21, 22 e 23; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Intervento in giudizio - Soggetti privi di potere legislativo - Inammissibilità.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, art. 127; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 31 e seguenti.

Edilizia e urbanistica - Condo edilio straordinario - Ricorso della Regione Lazio - Notifica al Presidente del Consiglio dei ministri presso l'Avvocatura generale dello Stato anziché presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Inammissibilità del ricorso.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 3, 9, 32, 41, 42, 97, 114, 117, 118, 119.

Ricorsi delle Regioni Basilicata, Marche e Campania - Individuazione dell'oggetto - Impugnazione dell'intera disposizione - Motivazione in relazione alle sole norme concernenti il condono edilizio - Interpretazione del ricorso come proposto esclusivamente nei confronti delle norme che disciplinano il condono edilizio.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 2, 3, 97, 117, 120.

Edilizia e urbanistica - Condo edilio straordinario - Ricorso della Regione Campania - Difetto di motivazione - Inammissibilità delle censure.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, commi 44, 45, 46, 47, 48, 49, 49-bis, 49-quater e 50; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 3, 9, 77, 114, 117, 118, 119, 127.

Edilizia e urbanistica - Condo edilio straordinario - Ricorso della Regione Marche - Difetto di motivazione - Inammissibilità delle censure.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, commi 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, da 13 a 20, da 24 a 41.
- Costituzione, artt. 32, 41 e 42.

Edilizia e urbanistica - Condo edilio straordinario - Ricorso della Regione Campania - Difetto o genericità di motivazione sui parametri - Inammissibilità delle censure.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, commi 1, 2, 3, 5, da 14 a 23, da 25 a 50.
- Costituzione, artt. 97 e 114.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Programma di interventi di messa in sicurezza del territorio nazionale dal dissesto idrogeologico - Ricorso della Regione Marche - Lamentata avocazione di funzioni amministrative al centro senza intesa con la Regione interessata, lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni - Carenza di autonoma motivazione - Inammissibilità della questione.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 10; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 118 e 119.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Programma di interventi di messa in sicurezza del territorio nazionale dal dissesto idrogeologico - Ricorsi delle Regioni Marche e Toscana - Lamentata avocazione di funzioni amministrative al centro senza intesa con la Regione interessata, lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni - Conversione in legge soddisfacente delle doglianze prospettate in relazione al decreto legge - Assenza di attuazione *medio tempore* - Cessazione della materia del contendere.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 10; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 118 e 119.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Ricorso delle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Friuli-Venezia Giulia - Lamentata discriminazione dei cittadini rispettosi della legalità, violazione dei principi di legalità, tassatività e certezza - Censure relative ad aspetti che non determinano vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle ricorrenti - Inammissibilità delle questioni.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 3 e 25.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana - Spese e oneri a carico delle finanze degli enti locali, sanatoria degli abusi commessi sulle aree di proprietà statale senza contraddittorio con gli enti locali interessati - Eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale - Ritenuta carenza di legittimazione delle Regioni a far valere competenze degli enti locali - Reiezione delle eccezioni.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, e commi da 14 a 20 e 24; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Interventi di riqualificazione urbanistica da ammettere a finanziamento, interventi di riqualificazione di aree ad elevato degrado sociale ed economico, interventi di riqualificazione delle aree demaniali - Ricorsi delle Regioni Marche e Toscana - Lamentata carenza di contraddittorio con gli enti locali e assenza di una previa intesa con le Regioni - Sopravvenienza normativa soddisfacente delle pretese regionali - Inattuazione *medio tempore* - Cessazione della materia del contendere.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, commi 6, 9 e 24; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Disciplina adottata con decreto legge - Ricorsi delle Regioni Campania e Marche - Ritenuta carenza dei presupposti di necessità e urgenza, disomogeneità del contenuto del decreto legge, inidoneità della fonte a porre i principi fondamentali della legislazione concorrente, ripercussione dei vizi *in procedendo* sulla legge di conversione - Non fondatezza delle questioni.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, art. 77.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Ricorso della Regione Marche - Asserita natura di amnistia impropria dell'istituto - Ritenuta necessità di adozione della disciplina in conformità alle prescrizioni costituzionali stabilite per l'amnistia - Non fondatezza della questione.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, art. 79.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Determinazione con legge regionale della possibilità, delle condizioni e delle modalità per l'ammissibilità a sanatoria - Previsione limitata solo a talune tipologie di abusi condonabili - sottrazione alla decisione regionale degli abusi maggiori e degli abusi minori in zone vincolate - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Friuli-Venezia Giulia - Rivendicata potestà delle Regioni di disciplinare il condono, sul versante amministrativo, nell'ambito dei principi stabiliti dal legislatore nazionale, in relazione a tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'Allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003 - Compressione dell'autonomia legislativa concorrente e dell'autonomia amministrativa delle Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 26; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 4, numero 12, e art. 8.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Volumi sanabili - Limite complessivo di 3000 metri cubi - Determinazione di limiti volumetrici inferiori ad opera delle Regioni - Esclusione - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Friuli-Venezia Giulia - Compressione dell'autonomia legislativa concorrente e dell'autonomia amministrativa delle Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 25; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117 e 118; legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 4, numero 12, e art. 8.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Sanatoria di opere abusive edificate su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale o su aree gravate da diritti di uso civico - Decisione riservata unicamente alla volontà dello Stato proprietario - Applicabilità della legge regionale che determina la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria anche a questa categoria di opere - Esclusione - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana - Compressione dell'autonomia legislativa concorrente e dell'autonomia amministrativa delle Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 14; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, nonché per l'incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura determinata nella tabella C - Adozione ad opera delle Regioni nel termine perentorio di sessanta giorni - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana - Incongruità del termine - Necessità di sostituire il termine con il rinvio esplicito alla legge regionale di cui al comma 26 della stessa disposizione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 33; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117, 118.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Domanda in sanatoria - Prolungato silenzio del Comune - Equivalenza a titolo abilitativo edilizio in sanatoria - Diversa disciplina regionale degli effetti del silenzio - Esclusione - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Friuli-Venezia Giulia - Compressione dell'autonomia legislativa concorrente e dell'autonomia amministrativa delle Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 37; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 4, numero 12, e art. 8.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Misura dell'anticipazione degli oneri accessori e relative modalità di versamento - Determinazione ad opera della fonte statale anziché della legge regionale - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia - Compressione dell'autonomia legislativa concorrente e dell'autonomia amministrativa delle Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 38 e Allegato 1; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 4, numero 12, e art. 8.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Legge regionale attuativa prevista dall'art. 32, comma 26, del d.l. n. 269 del 2003 - Termine congruo per l'emanazione da determinarsi dal legislatore nazionale - Mancata previsione - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle autonomie regionali - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento delle censure avverso i commi 1, 2, 3 e 4 della disposizione censurata.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 4, numero 12, e art. 8.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Disciplina complessiva - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia - Bilanciamento fra valori costituzionali primari ed altri interessi pubblici - Ritenuto irrimediabile sacrificio del valore costituzionale della tutela dei beni ambientali e paesaggistici a vantaggio di esigenze di finanza pubblica, lesione della competenza regionale concorrente relativa alla valorizzazione dei beni ambientali - Non fondatezza della questione.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 9 e 117, terzo comma; legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 4, numero 12, e art. 8.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Disciplina complessiva - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia - Asserita carenza delle circostanze eccezionali giustificative della sanatoria, inidoneità rispetto agli scopi espliciti o impliciti, difetto di stima delle entrate finanziarie e degli oneri, incompiuto bilanciamento dei valori costituzionali in gioco, contrasto con il principio di ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, art. 3.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Disciplina complessiva - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia - Preteso contrasto con le sentenze della Corte n. 427 e n. 416 del 1995, n. 231 del 1993 n. 369 e n. 302 del 1988, ritenute preclusive rispetto alla ammissibilità di condoni edilizi straordinari - Ritenuta violazione del giudicato costituzionale - Non fondatezza della questione.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, art. 137, terzo comma.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Disciplina complessiva - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia - Spese a carico delle finanze comunali ritenute particolarmente ingenti, a fronte di una compartecipazione al gettito ritenuto decisamente esiguo - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria degli enti locali - Non fondatezza della questione.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, art. 119.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Disciplina complessiva - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia - Adozione della disciplina statale in assenza di consultazione delle Regioni - Ritenuta violazione del principio di leale collaborazione nei procedimenti legislativi e del principio della necessaria partecipazione regionale al procedimento legislativo statale nelle materie di competenza concorrente - Non fondatezza della questione.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11; d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, art. 2.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia - Censure relative alla documentazione da allegare alla domanda di condono, nonché alle norme concernenti la sanatoria di opere su aree appartenenti al patrimonio disponibile dello Stato - Violazione delle competenze legislative e amministrative, nonché dell'autonomia finanziaria delle Regioni - Contestuali dichiarazioni di illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento delle censure.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 35, e commi da 14 a 20; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Ricorsi delle Regioni Marche e Toscana - Supporto alle amministrazioni comunali - Affidamento al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con le Regioni interessate - Asserita lesione delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni - Non fondatezza della questione.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 5; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Competenza alle demolizioni conseguenti ad abusi edilizi - Attribuzione all'autorità prefettizia - Ricorso della Regione Campania - Lesione della potestà legislativa concorrente delle Regioni, cui spetta l'adozione di norme di dettaglio, sottrazione ai Comuni di una funzione amministrativa in assenza di esigenze unitarie - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle altre doglianze relative ad ulteriori commi dell'art. 32.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 49-ter, introdotto dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117 e 118, primo e secondo comma.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, ed Emilia-Romagna - Istanze di sospensione - Non luogo a provvedere.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131

Pag. 21

N. 197. Ordinanza 24 - 28 giugno 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario - Disciplina complessiva - Ritenuta lesione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, buona amministrazione, tutela ambientale, violazione della competenza concorrente in materia di governo del territorio e dell'autonomia amministrativa delle Regioni, violazione della procedura prevista per l'adozione dell'amnistia, lesione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e del principio della ragionevole durata del processo, esercizio di poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali in carenza dei presupposti - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale della normativa impugnata - Necessità di riesame dei termini delle questioni e della loro perdurante rilevanza - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 9, secondo comma, 32, primo comma, 79, primo comma, 97, primo comma, 111, secondo comma, 112, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 120

» 59

N. 198. Sentenza 24 - 28 giugno 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni Toscana, Marche, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna - Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario adottato dal legislatore statale - Statuizioni delle Regioni di non applicabilità nel proprio territorio - Ricorso del Governo - Difetto di motivazione sui parametri invocati - Inammissibilità delle relative censure.

- Legge Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55; legge Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22; legge Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29, art. 4; legge Regione Emilia-Romagna 16 gennaio 2004, n. 1.
- Costituzione, artt. 51 e 134.

Regione Toscana - Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario adottato dal legislatore statale - Statuizione della Regione di non applicabilità nel proprio territorio - Ricorso del Governo - Pregiudizio dell'unità nazionale, utilizzo improprio, escluso dal sistema costituzionale, del potere legislativo regionale per contrastare l'applicazione di norme dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle altre censure.

- Legge Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55.
- Costituzione, artt. 5 e 127 (3, 81, primo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, 119 e 134).

Regione Friuli-Venezia Giulia - Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario adottato dal legislatore statale - Statuizione della Regione di non applicabilità nel proprio territorio - Ricorso del Governo - Pregiudizio dell'unità nazionale, utilizzo improprio, escluso dal sistema costituzionale, del potere legislativo regionale per contrastare l'applicazione di norme dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle altre censure.

- Legge Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22.
- Costituzione, artt. 5 e 127 (3, 81, primo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, 119 e 134).

Regione Marche - Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario adottato dal legislatore statale - Statuizione della Regione di non applicabilità nel proprio territorio - Ricorso del Governo - Pregiudizio dell'unità nazionale, utilizzo improprio, escluso dal sistema costituzionale, del potere legislativo regionale per contrastare l'applicazione di norme dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle altre censure.

- Legge Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29, art. 4.
- Costituzione, artt. 5 e 127 (3, 81, primo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, 119 e 134).

Regione Emilia-Romagna - Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario adottato dal legislatore statale - Statuizione della Regione di non applicabilità nel proprio territorio - Ricorso del Governo - Pregiudizio dell'unità nazionale, utilizzo improprio, escluso dal sistema costituzionale, del potere legislativo regionale per contrastare l'applicazione di norme dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle altre censure.

- Legge Regione Emilia-Romagna 16 gennaio 2004, n. 1.
- Costituzione, artt. 5 e 127 (3, 81, primo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, 119 e 134).

Ricorso del Governo - Istanze di sospensione delle leggi impugnate delle Regioni Toscana, Marche, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna - Decisione del merito delle questioni - Non luogo a procedere sulle istanze.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 9, comma 4.....

Pag. 63

N. 199. Sentenza del 24 - 28 giugno 2004.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario adottato dal legislatore nazionale - Regione Campania - Deliberazione della Giunta che nega efficacia nel territorio regionale alla disciplina nazionale - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità prospettata dalla Regione - Asserita carenza di motivazione e mancata individuazione del parametro costituzionale violato - Reiezione dell'eccezione.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario adottato dal legislatore nazionale - Regione Campania - Deliberazione della Giunta che nega efficacia nel territorio regionale alla disciplina nazionale - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità prospettata dalla Regione - Asserita carenza di un interesse attuale al ricorso conseguente alla mancanza di lesività dell'atto regionale - Reiezione dell'eccezione.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario adottato dal legislatore nazionale - Regione Campania - Deliberazione della Giunta che nega efficacia nel territorio regionale alla disciplina nazionale - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità prospettata dalla Regione - Asserita carenza di tono costituzionale del conflitto - Reiezione dell'eccezione.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario adottato dal legislatore nazionale - Regione Campania - Deliberazione della Giunta che nega efficacia nel territorio regionale alla disciplina nazionale - Ricorso del Governo - Riferimento a parametri di costituzionalità che attengono alla titolarità della potestà legislativa in tema di condono edilizio di tipo straordinario - Inammissibilità della censura.

- Deliberazione della Giunta della Regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera l), e 81, primo e quarto comma, 119, secondo comma e 120, secondo comma, in combinato disposto.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario adottato dal legislatore nazionale - Regione Campania - Deliberazione della Giunta che nega efficacia nel territorio regionale alla disciplina nazionale - Ricorso del Governo - Lesione del canone della leale cooperazione tra istituzioni della Repubblica - Non spettanza alla Regione del potere di adottare l'atto impugnato e conseguente annullamento dello stesso.

- Deliberazione della Giunta della Regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827.
- Costituzione, art. 127

» 72

N. 200. Sentenza 24 - 28 giugno 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - False dichiarazioni o attestazioni in atti destinati all'Autorità giudiziaria - Esimente dell'aver agito per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé medesimo o un prossimo congiunto da un grave e inevitabile nocumento nella libertà o nell'onore - Non applicabilità - Denunciata disomogeneità rispetto agli altri reati contro l'amministrazione della giustizia cui la causa di non punibilità speciale si applica - Non fondatezza della questione.

- Cod. pen., art. 384, primo comma.

- Costituzione, artt. 3, 24 e 111

Pag. 77

N. 201. Ordinanza 24 - 28 giugno 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Avviso all'indagato della conclusione delle indagini preliminari - Mancata previsione - Ritenuta irragionevole disparità di trattamento rispetto all'indagato nel procedimento di competenza del tribunale, violazione del principio del contraddittorio, lesione del diritto di difesa - Manifesta infondatezza della questione.

- D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 15.

- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, terzo comma

» 81

N. 202. Ordinanza del 24 - 28 giugno 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Coimputato nel medesimo reato o imputato di reato connesso - Testimonianza sul fatto altrui - Divieto - Ritenuta irragionevolezza, ingiustificata disparità di trattamento fra accusa e difesa, lesione del diritto di difesa, del principio del contraddittorio nella formazione della prova, del principio di soggezione del giudice soltanto alla legge e del principio della personalità della responsabilità penale - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., art. 197-*bis*, comma 2.

- Costituzione, artt. 3, 24, 27, 101, 111 e 112

» 84

N. 203. Ordinanza 24 - 28 giugno 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regione Abruzzo - Comunità Montane - Rappresentanti dei Comuni membri - Omessa elezione - Potere sostitutivo attribuito al difensore civico regionale - Ritenuta lesione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed Enti locali e delle prerogative istituzionali dei Comuni, lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane - Sopravvenuta abrogazione della disposizione censurata - Inattuazione *medio tempore* - Cessazione della materia del contendere.

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2003, n. 11, art. 9, comma 2.

- Costituzione, artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p)

» 87

ATTI DI PROMOIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- n. 51. Ricorso per questione di legittimità costituzionale, depositato in cancelleria il 6 maggio 2004 (della Regione Emilia-Romagna).

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull'istruzione e sui livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione formazione professionale - Previsione della promozione da parte degli uffici scolastici regionali di appositi accordi con i competenti uffici delle regioni e degli enti locali - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale in materia di istruzione - Lesione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di allocazione da parte della Regione delle funzioni amministrative.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di iscrizione alla scuola dell'infanzia di bambini che compiono i tre anni entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione del principio contenuto nella legge di delega circa la possibilità di decidere l'anticipazione dell'inizio alla scuola materna solo al termine della sperimentazione - Eccesso di delega - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione - Violazione del principio di leale collaborazione - Lesione della potestà legislativa regionale relativa all'allocazione delle funzioni amministrative.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, artt. 2, 12, comma 1, ultimo periodo e 13, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Fissazione dell'orario annuo delle lezioni della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado - Definizione del tempo dedicato alla mensa e al dopo mensa - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata assenza di margini di discrezionalità per le regioni - Lesione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione - Violazione del principio di sussidiarietà.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 7, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, e art. 10, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma terzo.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della stipulazione da parte delle istruzioni scolastiche nei limiti delle risorse iscritte nei loro bilanci, di contratti di prestazione d'opera con esperti in possesso di titoli definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il ministro per la funzione pubblica - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione e professioni - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 7, comma 4, secondo periodo, e art. 10, comma 4, secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Disciplina della figura del «tutor» - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione mediante l'emanazione di una normativa analitica e di dettaglio.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, artt. 7, 12, comma 5, secondo periodo e comma 6, e 10, comma 5, secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Adozione, fino all'emanazione del regolamento di cui all'art. 7, comma 1, legge n. 53/2003, dell'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo di cui agli allegati A (per la scuola dell'infanzia), B (per la scuola primaria) e C (per la scuola secondaria di primo grado) - Previsione di regolamento governativo anche in relazione agli orari e alle modalità di valutazione dei crediti scolastici - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva regionale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, artt. 12, comma 2, 13, comma 3, 14, commi 2 e 4.
- Costituzione, art. 117, comma sesto.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione, al fine di assicurare il passaggio graduale al nuovo ordinamento per l'anno scolastico 2004-2005, e fino alla messa a regime della scuola secondaria di primo grado, della conferma dell'assetto organico delle scuole secondarie di primo grado come definito dall'art. 10, comma 4, secondo i criteri fissati nel d.P.R. 14 maggio 1982, n. 782 - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata adozione di disciplina analitica e dettagliata in violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 14, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione ai fini dell'espletamento dell'orario di servizio obbligatorio, che i docenti interessati ad una diminuzione dell'orario attuale di cattedra, vengano utilizzati per la finalità educativa e didattiche individuate, rispettivamente, dall'art. 9 e dall'art. 10 - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione mediante adozione di normativa analitica e di dettaglio.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 14, comma 5.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di incremento di posti nell'ambito del personale docenti, mediante il Decreto del Ministro dell'istruzione di concerto con il Ministro dell'economia, di cui all'art. 22 - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 15, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo

- n. 52. Ricorso per questione di legittimità costituzionale, depositato in cancelleria il 6 maggio 2004 (della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Fissazione dell'orario annuale delle lezioni della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione, mediante l'adozione di una disciplina analitica e di dettaglio - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 7, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, e art. 10, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, in collegamento con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della stipulazione da parte delle istituzioni scolastiche, nei limiti delle risorse iscritte nei bilanci, di contratti di prestazioni d'opera con esperti in possesso di titoli definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione e di professioni - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 7, comma 4, secondo periodo, e art. 10, comma 4, secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Disciplina della figura del «tutor» - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione mediante l'adozione di una disciplina analitica e di dettaglio - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 7, commi 5, secondo periodo, e 6, e art. 10, comma 5, secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di iscrizione alla scuola dell'infanzia, secondo criteri di gradualità ed in forma di sperimentazione, dei bambini e delle bambine che compiono i tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di sussidiarietà.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 12, comma 1, ultimo periodo, e art. 13, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, e 118.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione dell'adozione in via transitoria, fino all'emanazione del regolamento di cui all'art. 7, comma 1, della legge n. 53/2003 dell'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo, di cui agli Allegati A (per la scuola dell'infanzia) e B (per la scuola primaria) - Determinazione degli orari e delle modalità di valutazione dei crediti scolastici - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione, mediante l'adozione di una disciplina analitica e di dettaglio - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 12, comma 2, e art. 13, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma sesto.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di incremento di posti nell'ambito dell'organico del personale docente mediante il decreto del Ministro dell'istruzione di concerto con il Ministro dell'economia di cui all'art. 22 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 15, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo Pag. 99

N. 53. Ricorso per questione di legittimità costituzionale, depositato in cancelleria il 10 maggio 2004 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Personale in servizio presso strutture private titolari di accordi contrattuali con il servizio sanitario regionale soggette a riconversione, disattivazione o soppressione - Inserimento nei ruoli regionali del servizio sanitario nazionale mediante procedura selettiva riservata - Rideterminazione, in caso di carenza di organico, del fabbisogno - Denunciata violazione del principio del concorso pubblico - Richiamo alle sent. nn. 194/2002, 373/2002 e 274/2003 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Marche 24 febbraio 2004, n. 4, artt. 1, 2 e 3 (quest'ultimo in quanto collegato ai primi due articoli).
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97, primo e terzo comma » 107

N. 573. Ordinanza della Commissione tributaria centrale del 16 settembre 2003.

Imposte e tasse - Benefici fiscali per le popolazioni terremotate in Campania, Basilicata e Puglia - Esclusione dall'ILOR e dall'IRPEF, per l'anno 1980, dei redditi di fabbricati prodotti nei Comuni disastri - Applicabilità limitata ai soli soggetti residenti, domiciliati o aventi sede nei medesimi Comuni - Disparità di trattamento in danno dei proprietari di immobili danneggiati dal sisma, ma non residenti nelle aree colpite - Irragionevolezza.

- D.L. 13 febbraio 1981, n. 19, convertito con modifiche nella legge 15 aprile 1981, n. 128, art. 1, commi primo, secondo e terzo.
- Costituzione, artt. 3 e 53. » 108

N. 574. Ordinanza della Corte dei conti sez. giur. per la Regione Sicilia del 7 ottobre 2003.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni privilegiate ordinarie dirette corrisposte dall'INPDAP agli ex dipendenti CPDEL per infermità ascrivibili alla I categoria - tabella A, di cui al d.P.R. n. 834/1981 - Previsione di aliquota, in nessun caso inferiore a 0,66667, anziché a 0,8 (80% della base pensionabile), così come invece stabilito dall'art. 65 d.P.R. n. 1092/1973 per gli statali - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni omogenee.

- Legge 26 luglio 1965, n. 965, art. 3, comma 4.
- Costituzione, art. 3. » 110

N. 575. Ordinanza del giudice di pace di Montefiascone del 26 gennaio 2004.

Circolazione stradale - Patente di guida - Patente a punti - Decurtazione del punteggio per infrazioni al codice della strada - Applicazione a carico del proprietario del veicolo, ove il conducente non venga identificato e il proprietario non ne comunichi il nominativo - Ingiustificata disparità di trattamento fra proprietari muniti o meno di patente - Violazione del principio di eguaglianza - Contrasto con il principio di personalità della pena.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-*bis*, comma 2, introdotto dall'art. 7 del d.lgs. 15 gennaio 2002, n. 9.
- Costituzione, artt. 3 e 27, commi primo e terzo.

Pag. 113

N. 576. Ordinanza del giudice di pace di Revere del 27 gennaio 2004.

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

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis*, comma 3, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214 [che ha convertito in legge, con modifiche, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151].
- Costituzione, artt. 3 e 24.

» 115

N. 577. Ordinanza del giudice di pace di Reggio Calabria del 15 marzo 2004.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Incongruità e irragionevolezza - Discriminazione fra soggetti abbienti e non abbienti - Limitazione di fatto della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini - Violazione del diritto di azione e di difesa - Ingiustificato vantaggio per la Pubblica Amministrazione.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 282 [*recte*: 285]), art. 204-*bis*, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modificazioni, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

» 116

N. 578. Ordinanza del giudice di pace di Milano, del 28 agosto 2003.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Disparità di trattamento in danno dei soggetti con minori disponibilità economiche - Violazione del diritto di azione e difesa - Limitazione della tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica Amministrazione.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis*, comma 3, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214 [che ha convertito in legge, con modifiche, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151].
- Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 113, commi primo e secondo.

» 117

N. 579. Ordinanza del giudice di pace di Lugo del 27 febbraio 2004.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Violazione del principio di eguaglianza - Irragionevolezza e incoerenza - Contrasto con il diritto alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice naturale precostituito per legge - Incidenza sui diritti dei cittadini meno abbienti - Disparità di trattamento fra cittadino e Pubblica Amministrazione.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis*, comma 3, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214 [che ha convertito in legge, con modifiche, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151].
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, e 25, primo comma. Pag. 119

N. 580. Ordinanza della Corte di appello di Milano del 5 maggio 2003.

Spese processuali - Liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore d'ufficio - Assunzione a carico dell'Erario dei relativi oneri finanziari nel caso di mancato adempimento da parte dell'obbligato - Omessa indicazione dei mezzi di copertura finanziaria.

- Cod. proc. pen. disp. att., art. 32-*bis*, aggiunto dall'art. 18 della legge 6 marzo 2001, n. 60, ora ricompreso nell'art. 117 del d.lgs. [*recte*: d.P.R.] 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto. » 122

N. 581. Ordinanza del T.a.r. per le Marche del 17 marzo 2004.

Sanità pubblica - Regione Marche - Assistenza sanitaria - Previsione, fino alla definizione degli accordi tra le ASL e le istituzioni sanitarie private accreditate e i professionisti, della proroga del regime di cui alla legge n. 67/1988, relativo alla necessità di previa autorizzazione della ASL subordinata alla impossibilità della struttura pubblica di erogare la prestazione entro tre giorni - Violazione del principio della libera scelta da parte dell'assistito nei confronti di tutte le strutture e i professionisti accreditati dal S.S.N. stabilito dalla legislazione statale in materia - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della P.A. - Riproposizione di questione già oggetto dell'ordinanza n. 204/2000 di restituzione atti per *ius superveniens*.

- Legge della Regione Marche 17 luglio 1996, n. 26, art. 37, comma 3.
- Costituzione, artt. 97 e 117. » 123

N. 582. Ordinanza del Tribunale di Salerno del 27 febbraio 2004.

Processo penale - Nuove contestazioni - Modifica dell'imputazione - Facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso contestato in udienza, quando la nuova contestazione concerne un fatto già risultante dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale - Mancata previsione - Irragionevolezza - Lesione del diritto di difesa.

- Codice di procedura penale, art. 516.
- Costituzione, artt. 3 e 24 » 129

N. 583. Ordinanza del Tribunale di Forlì sez. distaccata di Cesena del 13 gennaio 2004.

Reati e pene - Reato di evasione - Sanzione penale nei confronti di chiunque, legalmente arrestato o detenuto, sia evaso - Mancata indicazione del significato formale o sostanziale da attribuire al presupposto oggettivo della sanzione penale - Violazione dei principi di eguaglianza, di inviolabilità della libertà personale, della libertà di circolazione - Lesione del diritto di difesa - Contrasto con i principi di non colpevolezza e del giusto processo.

- Cod. pen., art. 385.

- Costituzione, artt. 3, 13, 16, 24, 27 e 111

Pag. 132

N. 584. Ordinanza del Tribunale di Catania del 18 febbraio 2004.

Processo penale - Prove - Informatori della polizia giudiziaria e dei servizi di sicurezza - Acquisizione ed utilizzazione delle informazioni fornite - Preclusione in mancanza dell'esame degli informatori come testimoni - Inutilizzabilità anche nelle fasi diverse dal dibattimento se gli informatori non sono stati interrogati né assunti a sommarie informazioni - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoga - Lesione del diritto di difesa - Contrasto con il principio secondo cui la legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva.

- Cod. proc. pen., art. 203, commi 1 e 1-bis, quest'ultimo aggiunto dall'art. 7 della legge 1° marzo 2001, n. 63.

- Costituzione, artt. 3, 24, 111, commi quinto e sesto.

» 134

N. 585. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Cuneo del 13 marzo 2004.

Processo penale - Indagini preliminari - Acquisizione dei tabulati telefonici per finalità di accertamento e repressione dei reati - Attribuzione al giudice del potere di diretta acquisizione dei dati - Mancata indicazione di criteri - Previsione di un regime più restrittivo rispetto a quello delle intercettazioni di conversazioni - Lesione del principio di ragionevolezza - Violazione dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti limitativi della riservatezza della corrispondenza - Incidenza sul ruolo di garanzia e controllo spettante al giudice.

- Decreto-legislativo 30 giugno 2003, n. 196, art. 232 (*recte*: 132), comma 2 (*recte*: comma 3), come modificato dalla legge 26 febbraio 2004, n. 45 (*recte*: dal decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, convertito dalla legge 26 febbraio 2004, n. 45).

- Costituzione, artt. 3, primo comma, 15, comma secondo, e 111, comma secondo.

» 136

N. 586. Ordinanza del giudice di pace di Cesena del 5 marzo 2004.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Disparità di trattamento fra soggetti abbienti e non abbienti, nonché fra cittadino e Pubblica Amministrazione - Limitazione di fatto della libertà e dell'uguaglianza - Contrasto con il valore assoluto della persona umana e con i diritti fondamentali dell'individuo - Violazione del diritto di azione e difesa - Ingiustificato vantaggio per la P.A.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, comma 3, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modifiche, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151.

- Costituzione, artt. 2, 3 e 24.

» 139

N. 587. Ordinanza del giudice di pace di Cesena del 5 marzo 2004.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Disparità di trattamento fra soggetti abbienti e non abbienti, nonché fra cittadino e Pubblica Amministrazione - Limitazione di fatto della libertà e dell'uguaglianza - Contrasto con il valore assoluto della persona umana e con i diritti fondamentali dell'individuo - Violazione del diritto di azione e difesa - Ingiustificato vantaggio per la P.A.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, comma 3, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modifiche, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 24. Pag. 142

N. 588. Ordinanza del giudice di pace di Cesena del 5 marzo 2004.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Infrazioni commesse con veicoli immatricolati all'estero o muniti di targa EE - Onere per il trasgressore straniero che voglia proporre successivamente ricorso di versare in mani dell'agente accertatore una cauzione pari al doppio del minimo [rectius: alla metà del massimo] edittale della sanzione, pena ritiro della patente o sequestro [recte: fermo amministrativo] del veicolo - Disparità di trattamento fra trasgressori, a seconda che il veicolo sia immatricolato in Italia o in altro Stato membro dell'UE - Discriminazione sostanzialmente basata sulla cittadinanza - Incongruità rispetto allo scopo perseguito dal legislatore - Contrasto con gli obblighi scaturenti dal Trattato CE - Violazione dei diritti costituzionali dell'uomo sotto il profilo dell'uguaglianza e del diritto di difesa.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 207.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 24.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente (anche se straniero) di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Disparità di trattamento fra soggetti abbienti e non abbienti, nonché fra cittadino e Pubblica Amministrazione - Limitazione di fatto della libertà e dell'uguaglianza - Contrasto con il valore assoluto della persona umana e con i diritti fondamentali dell'individuo - Violazione del diritto di azione e difesa - Ingiustificato vantaggio per la P.A.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modifiche, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 24. » 145

N. 589. Ordinanza della Corte dei conti sez. giur. per la Regione Puglia del 1° marzo 2004.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni dipendenti pubblici - Soggetto titolare di più pensioni - Divieto di cumulo dell'indennità integrativa speciale sui diversi trattamenti pensionistici - Determinazione della misura del trattamento pensionistico complessivo oltre il quale diventi operante il divieto di cumulo dell'indennità integrativa speciale - Mancata previsione - Ingiustificato deterioro trattamento rispetto a quanto previsto per i dipendenti della Regione Siciliana a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 516/2000 - Incidenza sulla garanzia previdenziale.

- D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 99, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 38. » 149

n. **590.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Chieti del 29 settembre 2003.

Imposte e tasse - Imposta unica sulle scommesse relative alle corse dei cavalli - Soggetti passivi nel periodo dal giugno 1998 al febbraio 1999 - Individuazione demandata a regolamento governativo di delegificazione - Contrasto con la riserva relativa di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Violazione dei parametri costituzionali in tema di delegazione legislativa.

- Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 78.
- Costituzione, artt. 23, 70, 76 e 77.

Fonti del diritto - Legge che autorizza l'emanazione di regolamenti di delegificazione - Contenuto - Determinazione delle «norme generali regolatrici della materia», anziché dei «principi e criteri direttivi» cui il Governo deve attenersi - Contrasto con la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali e con i parametri costituzionali in tema di delegazione legislativa.

- Legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, comma 2.
- Costituzione, artt. 23, 70, 76 e 77. Pag. 152

NN. **da 591 a 597.** Ordinanze — di contenuto praticamente identico — del Tribunale di Bologna del 16 marzo 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 ad ipotesi di reato analoghe o più gravi - Lesione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3 e 13, comma terzo. » 158

n. **598.** Ordinanza del Tribunale di Bologna del 22 marzo 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 - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoghe o più gravi.

- 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 » 162

n. **599.** Ordinanza del Tribunale di Bologna del 22 marzo 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 - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoghe o più gravi.

- 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 » 165

NN. da 600 a 604. Ordinanze, di contenuto sostanzialmente identico, del Tribunale di Bologna del 2 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 - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoghe o più gravi.

- 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

Pag. 169

RETTIFICHE

Comunicato di rettifica relativo all'ordinanza n. 521 del registro ordinanze 2004

» 172

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 196

Sentenza 24 - 28 giugno 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorsi delle Regioni Campania, Toscana ed Emilia-Romagna - Prospettazione di questioni di legittimità costituzionale - Trattazione separata - Riserva di ulteriori decisioni.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, artt. 14, 21 e 32, commi 21, 22 e 23; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Intervento in giudizio - Soggetti privi di potere legislativo - Inammissibilità.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, art. 127; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 31 e seguenti.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario - Ricorso della Regione Lazio - Notifica al Presidente del Consiglio dei ministri presso l'Avvocatura generale dello Stato anziché presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Inammissibilità del ricorso.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 3, 9, 32, 41, 42, 97, 114, 117, 118, 119.

Ricorsi delle Regioni Basilicata, Marche e Campania - Individuazione dell'oggetto - Impugnazione dell'intera disposizione - Motivazione in relazione alle sole norme concernenti il condono edilizio - Interpretazione del ricorso come proposto esclusivamente nei confronti delle norme che disciplinano il condono edilizio.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 2, 3, 97, 117, 120.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario - Ricorso della Regione Campania - Difetto di motivazione - Inammissibilità delle censure.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, commi 44, 45, 46, 47, 48, 49, 49-bis, 49-quater e 50; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 3, 9, 77, 114, 117, 118, 119, 127.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario - Ricorso della Regione Marche - Difetto di motivazione - Inammissibilità delle censure.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, commi 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, da 13 a 20, da 24 a 41.
- Costituzione, artt. 32, 41 e 42.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario - Ricorso della Regione Campania - Difetto o genericità di motivazione sui parametri - Inammissibilità delle censure.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, commi 1, 2, 3, 5, da 14 a 23, da 25 a 50.
- Costituzione, artt. 97 e 114.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario - Programma di interventi di messa in sicurezza del territorio nazionale dal dissesto idrogeologico - Ricorso della Regione Marche - Lamentata avocazione di funzioni amministrative al centro senza intesa con la Regione interessata, lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni - Carezza di autonoma motivazione - Inammissibilità della questione.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 10; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 118 e 119.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Programma di interventi di messa in sicurezza del territorio nazionale dal dissesto idrogeologico - Ricorsi delle Regioni Marche e Toscana - Lamentata avocazione di funzioni amministrative al centro senza intesa con la Regione interessata, lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni - Conversione in legge satisfattiva delle doglianze prospettate in relazione al decreto legge - Assenza di attuazione *medio tempore* - Cessazione della materia del contendere.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 10; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 118 e 119.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Ricorso delle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Friuli-Venezia Giulia - Lamentata discriminazione dei cittadini rispettosi della legalità, violazione dei principi di legalità, tassatività e certezza - Censure relative ad aspetti che non determinano vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle ricorrenti - Inammissibilità delle questioni.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 3 e 25.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana - Spese e oneri a carico delle finanze degli enti locali, sanatoria degli abusi commessi sulle aree di proprietà statale senza contraddittorio con gli enti locali interessati - Eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale - Ritenuta carenza di legittimazione delle Regioni a far valere competenze degli enti locali - Reiezione delle eccezioni.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, e commi da 14 a 20 e 24; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Interventi di riqualificazione urbanistica da ammettere a finanziamento, interventi di riqualificazione di aree ad elevato degrado sociale ed economico, interventi di riqualificazione delle aree demaniali - Ricorsi delle Regioni Marche e Toscana - Lamentata carenza di contraddittorio con gli enti locali e assenza di una previa intesa con le Regioni - Sopravvenienza normativa satisfattiva delle pretese regionali - Inattuazione *medio tempore* - Cessazione della materia del contendere.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, commi 6, 9 e 24; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Disciplina adottata con decreto legge - Ricorsi delle Regioni Campania e Marche - Ritenuta carenza dei presupposti di necessità e urgenza, disomogeneità del contenuto del decreto legge, inidoneità della fonte a porre i principi fondamentali della legislazione concorrente, ripercussione dei vizi *in procedendo* sulla legge di conversione - Non fondatezza delle questioni.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, art. 77.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Ricorso della Regione Marche - Asserita natura di amnistia impropria dell'istituto - Ritenuta necessità di adozione della disciplina in conformità alle prescrizioni costituzionali stabilite per l'amnistia - Non fondatezza della questione.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, art. 79.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Determinazione con legge regionale della possibilità, delle condizioni e delle modalità per l'ammissibilità a sanatoria - Previsione limitata solo a talune tipologie di abusi condonabili - sottrazione alla decisione regionale degli abusi maggiori e degli abusi minori in zone vincolate - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Friuli-Venezia Giulia - Rivendicata potestà delle Regioni di disciplinare il condono, sul versante amministrativo, nell'ambito dei principi stabiliti dal legislatore nazionale, in relazione a tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'Allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003 - Compressione dell'autonomia legislativa concorrente e dell'autonomia amministrativa delle Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 26; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 4, numero 12, e art. 8.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Volumi sanabili - Limite complessivo di 3000 metri cubi - Determinazione di limiti volumetrici inferiori ad opera delle Regioni - Esclusione - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Friuli-Venezia Giulia - Compressione dell'autonomia legislativa concorrente e dell'autonomia amministrativa delle Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 25; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117 e 118; legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 4, numero 12, e art. 8.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Sanatoria di opere abusive edificate su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale o su aree gravate da diritti di uso civico - Decisione riservata unicamente alla volontà dello Stato proprietario - Applicabilità della legge regionale che determina la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria anche a questa categoria di opere - Esclusione - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana - Compressione dell'autonomia legislativa concorrente e dell'autonomia amministrativa delle Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 14; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, nonché per l'incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura determinata nella tabella C - Adozione ad opera delle Regioni nel termine perentorio di sessanta giorni - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana - Incongruità del termine - Necessità di sostituire il termine con il rinvio esplicito alla legge regionale di cui al comma 26 della stessa disposizione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 33; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117, 118.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Domanda in sanatoria - Prolungato silenzio del Comune - Equivalenza a titolo abilitativo edilizio in sanatoria - Diversa disciplina regionale degli effetti del silenzio - Esclusione - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Friuli-Venezia Giulia - Compressione dell'autonomia legislativa concorrente e dell'autonomia amministrativa delle Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 37; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 4, numero 12, e art. 8.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Misura dell'anticipazione degli oneri accessori e relative modalità di versamento - Determinazione ad opera della fonte statale anziché della legge regionale - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia - Compressione dell'autonomia legislativa concorrente e dell'autonomia amministrativa delle Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 38 e Allegato 1; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 4, numero 12, e art. 8.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario - Legge regionale attuativa prevista dall'art. 32, comma 26, del d.l. n. 269 del 2003 - Termine congruo per l'emanazione da determinarsi dal legislatore nazionale - Mancata previsione - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle autonomie regionali - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento delle censure avverso i commi 1, 2, 3 e 4 della disposizione censurata.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 4, numero 12, e art. 8.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario - Disciplina complessiva - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia - Bilanciamento fra valori costituzionali primari ed altri interessi pubblici - Ritenuto irrimediabile sacrificio del valore costituzionale della tutela dei beni ambientali e paesaggistici a vantaggio di esigenze di finanza pubblica, lesione della competenza regionale concorrente relativa alla valorizzazione dei beni ambientali - Non fondatezza della questione.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 9 e 117, terzo comma; legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 4, numero 12, e art. 8.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario - Disciplina complessiva - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia - Asserita carenza delle circostanze eccezionali giustificative della sanatoria, inidoneità rispetto agli scopi espliciti o impliciti, difetto di stima delle entrate finanziarie e degli oneri, incompiuto bilanciamento dei valori costituzionali in gioco, contrasto con il principio di ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, art. 3.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario - Disciplina complessiva - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia - Preteso contrasto con le sentenze della Corte n. 427 e n. 416 del 1995, n. 231 del 1993 n. 369 e n. 302 del 1988, ritenute preclusive rispetto alla ammissibilità di condoni edilizi straordinari - Ritenuta violazione del giudicato costituzionale - Non fondatezza della questione.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, art. 137, terzo comma.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario - Disciplina complessiva - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia - Spese a carico delle finanze comunali ritenute particolarmente ingenti, a fronte di una compartecipazione al gettito ritenuto decisamente esiguo - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria degli enti locali - Non fondatezza della questione.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, art. 119.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario - Disciplina complessiva - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia - Adozione della disciplina statale in assenza di consultazione delle Regioni - Ritenuta violazione del principio di leale collaborazione nei procedimenti legislativi e del principio della necessaria partecipazione regionale al procedimento legislativo statale nelle materie di competenza concorrente - Non fondatezza della questione.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11; d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, art. 2.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia - Censure relative alla documentazione da allegare alla domanda di condono, nonché alle norme concernenti la sanatoria di opere su aree appartenenti al patrimonio disponibile dello Stato - Violazione delle competenze legislative e amministrative, nonché dell'autonomia finanziaria delle Regioni - Contestuali dichiarazioni di illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento delle censure.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 35, e commi da 14 a 20; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario - Ricorsi delle Regioni Marche e Toscana - Supporto alle amministrazioni comunali - Affidamento al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con le Regioni interessate - Asserita lesione delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni - Non fondatezza della questione.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 5; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario - Competenza alle demolizioni conseguenti ad abusi edilizi - Attribuzione all'autorità prefettizia - Ricorso della Regione Campania - Lesione della potestà legislativa corrente delle Regioni, cui spetta l'adozione di norme di dettaglio, sottrazione ai Comuni di una funzione amministrativa in assenza di esigenze unitarie - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle altre doglianze relative ad ulteriori commi dell'art. 32.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 49-ter, introdotto dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 117 e 118, primo e secondo comma.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario - Ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Toscana, ed Emilia-Romagna - Istanze di sospensione - Non luogo a provvedere.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), e dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 come risultante dalla conversione ad opera della legge 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), promossi con due ricorsi della Regione Campania, rispettivamente notificati il 17 ottobre 2003 e il 22 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 25 ottobre e il 30 gennaio successivi ed iscritti al n. 76 del registro ricorsi 2003 ed al n. 14 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Marche, rispettivamente notificati il 13 novembre 2003 e il 21 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 19 novembre e il 26 gennaio successivi ed iscritti al n. 81 del registro ricorsi 2003 ed al n. 8 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Toscana, rispettivamente notificati il 12 novembre 2003 ed il 21 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 21 novembre e il 29 gennaio successivi ed iscritti al n. 82 del registro ricorsi 2003 ed al n. 10 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Emilia-Romagna, rispettivamente notificati il 20 novembre 2003 e il 23 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 26 novembre e il 29 gennaio successivi ed iscritti al n. 83 del registro ricorsi 2003 ed al n. 13 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Umbria, rispettivamente notificati il 25 novembre 2003 e il 23 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 2 dicembre e il 29 gennaio successivi ed iscritti al n. 87 del registro ricorsi 2003 e al n. 11 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia, rispettivamente notificati il 27 novembre 2003 e il 22 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 4 dicembre e il 30 gennaio successivi ed iscritti al n. 89 del registro ricorsi 2003 ed al n. 12 del registro ricorsi 2004, con un ricorso della Regione Basilicata, notificato il 1° dicembre 2003, depositato in cancelleria il 5 dicembre successivo ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2003 e con un ricorso della Regione Lazio, notificato il 20 gennaio 2004, depositato in cancelleria il 23 gennaio successivo ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2004.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri nonché gli atti di intervento del comune di Salerno, del comune di Ischia e del comune di Lacco Ameno, dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature (WWF) ONLUS e del CODACONS, del comune di Roma;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2004 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi gli avvocati Vincenzo Coccozza per la Regione Campania, Stefano Grassi per la Regione Marche, Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, per la

Regione Umbria e per la Regione Friuli-Venezia Giulia, Gennaro Terracciano per la Regione Basilicata, Pietro Pesacane per la Regione Lazio, Lorenzo Bruno Molinaro per il comune di Ischia e per il comune di Lacco Ameno, Antonio Brancaccio per il comune di Salerno, Alessio Petretti per il World Wide Fund For Nature (WWF) ONLUS, Sebastiano Capotorto per il comune di Roma, Nicolò Paoletti per il CODACONS e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Le Regioni Campania (con ricorso notificato il 17 ottobre 2003, depositato il 25 ottobre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 76 del 2003), Marche (con ricorso notificato il 13 novembre 2003, depositato il 19 novembre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 81 del 2003), Toscana (con ricorso notificato il 12 novembre 2003, depositato il 25 novembre 2003 e iscritto al reg. ric. 82 del 2003), Emilia-Romagna (con ricorso notificato il 20 novembre 2003, depositato il 26 novembre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 83 del 2003), Umbria (con ricorso notificato il 25 novembre 2003, depositato il 2 dicembre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 87 del 2003) e Friuli-Venezia Giulia (con ricorso notificato il 27 novembre 2003, depositato il 4 dicembre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 89 del 2003) hanno impugnato l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), ed in particolare i commi: 1, 2, 3, 5, 14-20; 25-31; 32 e seguenti (reg. ric. n. 76 del 2003); 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14-20; 24-41 (reg. ric. n. 81 del 2003); 1, 3, 5, 6, 9, 10, 14-20; 24, 25-40 (reg. ric. n. 82 del 2003); 1, 2, 3, 4, 25, 26, lettera *a*), 28, 32, 35, 37, 38, 40, nonché l'Allegato 1 (reg. ric. nn. 83, 87 e 89 del 2003). La Regione Marche ha impugnato anche l'art. 32 citato nel suo complesso.

2. — Preliminarmente le ricorrenti evidenziano come — dopo la riapertura dei termini del condono edilizio previsto dalla legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), disposta per effetto dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) — l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 abbia nuovamente aperto detti termini, riproponendo, con qualche modifica, le regole sostanziali e procedurali dei due precedenti condoni edilizi, di modo che — sostiene la Regione Emilia-Romagna — «sommando tutti i periodi, ne risulta che [...] chiunque negli ultimi venti anni abbia effettuato opere edilizie in spregio alle regole sostanziali e formali di governo del territorio ha potuto o potrà trarre vantaggio dal proprio illecito».

Sostengono le ricorrenti che il comma 2 della norma censurata dispone che la normativa in questione è posta «nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380», e facendo comunque «salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio». Su tale base, alcune delle Regioni (ad esempio, la Regione Toscana) sostengono che quanto appena evidenziato dovrebbe comportare l'inapplicabilità del medesimo art. 32 nei territori di quelle Regioni che abbiano già provveduto a dotarsi di una disciplina coerente con le linee guida fornite dallo Stato mediante il citato testo unico. In tale evenienza verrebbe meno lo stesso motivo di doglianza delle Regioni in questione. Le censure, viceversa, sono proposte per il caso in cui si ritenesse che la prescrizione di cui al comma 2 citato non valga ad escludere le Regioni che si sono già adeguate al disposto del testo unico dall'ambito di applicabilità della disciplina impugnata. In relazione al citato comma 2, la Regione Marche ritiene «del tutto formale e pretestuoso» il richiamo compiuto da tale disposizione al testo unico dell'edilizia, in quanto quest'ultimo «non ha innovato il sistema normativo, ma ha confermato e riordinato i principi vigenti senza peraltro prevedere alcuna esigenza di sanatoria».

Il fulcro della disciplina oggetto delle doglianze regionali è contenuto nel comma 25 dell'art. 32, il quale prevede che «le disposizioni di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dall'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni, nonché dal presente articolo, si applicano alle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 marzo 2003 e che non abbiano comportato ampliamento del manufatto superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento superiore a 750 metri cubi», e che «le suddette disposizioni trovano altresì applicazione alle opere abusive realizzate nel termine di cui sopra relative a nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 metri cubi per singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria». Le ricorrenti riconoscono che il comma 3 dell'art. 32 afferma che «le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del (...) titolo abilitativo sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali», evidenziando tuttavia come le minute e dettagliate disposizioni del medesimo art. 32 lascino margini di manovra del tutto esigui alle autonomie regionali, per di più da esercitare entro il termine temporale assai ristretto fissato dal comma 33.

In definitiva, gli spazi nei quali sarebbe ammesso l'intervento regionale sarebbero: *a)* l'aumento sino ad un massimo del 10 per cento della misura dell'oblazione; *b)* l'incremento degli oneri di concessione sino ad un massimo del 100 per cento; *c)* la individuazione delle modalità di attuazione della regola che consente a coloro che intendano eseguire in tutto o in parte le opere di urbanizzazione primaria di «detrarre dall'importo complessivo quanto già versato, a titolo di anticipazione degli oneri concessori»; *d)* la possibilità di prevedere l'obbligo di allegare «ulteriore documentazione» alla domanda di condono; *e)* la possibilità di consentire con proprie leggi la sanatoria degli abusi di minore gravità (restauro e risanamento conservativo, nonché la semplice manutenzione straordinaria), mentre per gli abusi più gravi non vi sarebbe alcun margine di scelta per le autonomie regionali.

3. — Con un primo gruppo di censure le Regioni lamentano la violazione dell'art. 117 della Costituzione. In particolare, la Regione Marche sostiene che la disciplina in esame dovrebbe essere collocata nell'ambito della materia «edilizia», la quale, non essendo «nominata» tra le materie dell'art. 117 Cost., ricadrebbe automaticamente nella competenza legislativa residuale delle Regioni. Ciò basterebbe per ritenere costituzionalmente illegittime le disposizioni impugnate, in quanto dettate in un ambito nel quale lo Stato non avrebbe alcuna potestà legislativa. Anche a non voler considerare la disciplina dell'edilizia come afferente ad una materia autonoma, secondo la Regione Marche, essa andrebbe comunque collocata nell'ambito dell'urbanistica, la quale — dovendo essere distinta, sulla base di quanto appena evidenziato, dal «governo del territorio» — non potrebbe che essere considerata materia di competenza residuale delle Regioni. Le conclusioni sarebbero dunque le medesime di quelle più sopra richiamate, ossia la illegittimità costituzionale di qualunque normativa statale in detto ambito materiale.

Analoghe sono le argomentazioni svolte dalla Regione Campania, la quale — adducendo in termini meramente formali anche la violazione dell'art. 114 Cost. — considera la normativa oggetto del presente giudizio ricadente nell'ambito dell'urbanistica, e quindi afferente alla competenza residuale delle Regioni.

Quale ulteriore ipotesi interpretativa le Regioni Marche e Campania suggeriscono la collocazione della disciplina impugnata nell'ambito della materia «governo del territorio», contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost. A tale conclusione si giungerebbe considerando l'urbanistica — cui afferirebbe l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 — non quale materia autonoma ma ricompresa in tale, più ampia, qualificazione. A sostegno di tale impostazione viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 303 del 2003, nella quale si affermerebbe che la disciplina dei titoli abilitativi alla edificazione rientrerebbe nell'ambito dell'urbanistica, che a sua volta sarebbe compresa nel «governo del territorio».

Anche collocandosi in tale ordine di idee, l'illegittimità costituzionale della disciplina impugnata sarebbe del tutto evidente. Ciò in quanto, nell'ambito della materia «governo del territorio», lo Stato potrebbe porre solo norme idonee ad esprimere principi fondamentali. E tali non potrebbero certo essere considerate le norme che prevedono e regolano la sanatoria edilizia.

Le ricorrenti, infatti, evidenziano come la giurisprudenza costituzionale abbia a più riprese sottolineato che principi fondamentali possono essere ritenuti «solo i nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono per i principi enunciati o da esse desumibili» e che, comunque, i principi fondamentali devono essere caratterizzati da «un livello di maggior astrattezza rispetto alle regole positivamente stabilite dal legislatore regionale» (vengono richiamate al riguardo le sentenze di questa Corte n. 482 del 1995 e n. 65 del 2001).

La disciplina impugnata, invece, sarebbe senz'altro qualificabile come normativa di dettaglio, contenendo una disciplina particolareggiata del procedimento di rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria. Le ricorrenti ritengono, in sintesi, che la normativa posta dalle disposizioni impugnate sia illegittima, in quanto «minuziosa, dettagliata, autoapplicativa, direttamente operativa nei confronti dei privati interessati, laddove, invece, i principi fondamentali della materia dovrebbero essere rivolti al legislatore regionale che poi dovrebbe articolare la normativa applicabile ai terzi interessati». Né essa sarebbe stata configurata come normativa cedevole rispetto alle leggi regionali.

Più in generale, secondo le ricorrenti, sarebbe la stessa idea di condono edilizio a porsi irrimediabilmente in contrasto con la possibilità di qualificare le norme che lo prevedono quali principi fondamentali della materia.

A questo riguardo le Regioni richiamano, tra le altre, le sentenze di questa Corte n. 369 del 1988, n. 416 del 1995 e n. 427 del 1995. Da tali decisioni emergerebbe con chiarezza come, secondo il giudice costituzionale, il condono edilizio possa giustificarsi esclusivamente quale misura del tutto straordinaria ed eccezionale, in quanto tale non reiterabile, e tale da dover trovare — per poter essere ritenuto conforme a Costituzione — specifiche giustificazioni in punto di ragionevolezza, le quali, pur se ritenute sussistenti nel caso dei precedenti condoni, sarebbero del tutto assenti nel caso presente.

La correttezza di tali argomentazioni, peraltro, sarebbe corroborata — secondo le ricorrenti — da quelle decisioni della Corte costituzionale le quali evidenziano che, affinché si possa discorrere di principio fondamentale, è necessario che la norma in questione esprima una consapevole scelta di politica legislativa, o, quantomeno,

sia in grado di orientare i futuri interventi legislativi: ciò che, con tutta evidenza, mancherebbe nel caso della sanatoria. Anzi, quest'ultima si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali vigenti nella materia in questione, travolgendoli senza appello, dal momento che tali principi contemplerebbero, invece, proprio l'obbligo di perseguire e sanzionare gli abusi, nonché la necessità di ridurre ed eliminare per quanto possibile le conseguenze lesive di questi ultimi.

Né sarebbe possibile considerare la disciplina impugnata come espressione della competenza statale concernente l'ordinamento penale. Al riguardo, la Regione Emilia-Romagna ritiene che «l'irriducibilità del condono edilizio alla questione penale [sia] già stata affermata [dalla Corte costituzionale] nel momento stesso in cui essa ha dichiarato ammissibile il ricorso regionale avverso l'art. 39 della legge n. 724 del 1994». In secondo luogo — espone la Regione — in contestazione non è affatto l'esclusività del potere statale nel disporre del «potere di clemenza in materia penale»; viceversa, ad essere oggetto di contestazione «è che disponendo di ciò di cui lo Stato poteva disporre, lo Stato abbia anche disposto di ciò di cui non poteva disporre, cioè della sanzionabilità in via amministrativa degli illeciti edilizi». Secondo la Regione Marche, nel caso di specie, lo Stato, utilizzando una norma penale di favore, in realtà «disciplinerebbe procedimenti e norme sostanziali relative all'ordinato assetto del territorio e al corretto esercizio delle attività edilizie, determinando la violazione delle competenze in materia di governo del territorio».

Neanche in base alla norma costituzionale concernente il «coordinamento della finanza pubblica» sarebbe possibile ritenere lo Stato legittimato a dettare norme quali quelle impuginate. In primo luogo, non sarebbe giustificabile in base a tale competenza «asservire» la materia urbanistica ed edilizia alle esigenze finanziarie. In secondo luogo, in vista del coordinamento della finanza pubblica, lo Stato potrebbe solo porre principi fondamentali; e la normativa impugnata non sarebbe in alcun modo classificabile quale determinazione di principi fondamentali.

4. — Diverse sono le argomentazioni svolte dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in considerazione dei caratteri di specialità che contraddistinguono il suo regime di autonomia.

In particolare, la ricorrente afferma di essere dotata — ai sensi dell'art. 14, numero 12, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) — di competenza legislativa esclusiva in materia urbanistica, ossia nella materia in cui ricadrebbe la disciplina posta dalle disposizioni impuginate. Quanto alle funzioni amministrative connesse, esse spetterebbero alla Regione in virtù dell'art. 8 dello Statuto, e sarebbero state ad essa trasferite dall'art. 27 del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia). Quanto alla normativa regionale, la ricorrente espone di aver fatto uso della propria potestà primaria con la legge regionale 19 novembre 1991, n. 52 (Norme regionali in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica).

La Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene, nel proprio ricorso, essenzialmente ambigua la clausola che dispone la salvezza delle attribuzioni previste dagli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale. In particolare, dal comma 4 dell'art. 32 — nel quale è contenuta tale clausola — non sarebbe possibile desumere con chiarezza la applicabilità o meno della normativa dettata con le disposizioni oggetto del presente giudizio. Nel ricorso si evidenzia che, ove si ritenesse di interpretare il citato comma 4 nel senso di escludere la applicabilità dell'art. 32 del d.l. n. 269 alle Regioni speciali, le doglianze esposte nello stesso ricorso «verrebbero meno».

Ad avviso della Regione Friuli-Venezia Giulia, stante la propria potestà legislativa primaria nella materia sulla quale insiste la disciplina impugnata, potrebbero vincolare legittimamente l'autonomia regionale esclusivamente la Costituzione, i principi generali dell'ordinamento giuridico e le norme fondamentali di grande riforma economico-sociale. Tra queste, secondo la ricorrente, non potrebbe certo essere annoverata la previsione di un condono edilizio. Quest'ultimo, infatti, sarebbe incompatibile sia con il concetto di riforma che con quello di norma fondamentale.

5. — Tutte le ricorrenti censurano la disciplina impugnata anche per violazione dell'art. 118 Cost; in particolare, le Regioni Campania, Marche e Toscana affermano che ciò deriverebbe dal fatto che la disciplina del condono edilizio determinerebbe la vanificazione degli interventi di pianificazione e controllo locale, nonché la necessità di apprestare appositi strumenti urbanistici e soluzioni di governo del territorio che tengano conto delle conseguenze della disciplina statale impugnata, cosicché le Regioni e gli enti locali sarebbero costretti a subire anziché governare le destinazioni urbanistiche del territorio.

6. — In subordine, la Regione Campania sostiene che la normativa impugnata sarebbe illegittima anche perché — ove la si volesse ritenere idonea ad esprimere principi fondamentali — questi ultimi non potrebbero essere posti mediante un decreto-legge. Il decreto-legge, in altre parole, in quanto giustificato esclusivamente dall'esistenza della straordinaria necessità ed urgenza di provvedere, non sarebbe costituzionalmente legittimo ove prevedesse principi fondamentali, dal momento che la struttura normativa dei principi non sarebbe idonea a perseguire

obiettivi con assoluta urgenza. In questa prospettiva, risulterebbe dunque violato l'art. 77 Cost., dal momento che difetterebbero i presupposti costituzionali per l'esercizio della decretazione d'urgenza (il che, in tesi, è sostenuto anche dalla Regione Marche, secondo la quale l'esistenza dell'urgenza sarebbe smentita dalle modalità e dai tempi di attuazione della stessa disciplina). Ancora, secondo la Regione Campania, l'art. 32 impugnato sarebbe incostituzionale in quanto il decreto-legge nel quale è contenuto difetterebbe del requisito, costituzionalmente necessario, della omogeneità del contenuto.

7. — Altro motivo di doglianza esposto nei ricorsi regionali è la pretesa violazione dell'autonomia organizzativa, nonché dell'art. 119 Cost. e dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali in esso contemplata.

Il condono edilizio — evidenziano le Regioni — è disposto in vista di esigenze finanziarie del bilancio statale, ma comporta spese particolarmente ingenti, e di vario genere, a carico delle finanze delle autonomie territoriali, a fronte di una compartecipazione al gettito delle operazioni di condono che risulterebbe decisamente esigua.

Tali spese sarebbero — come nota la Regione Campania — presumibilmente superiori a quanto lo stesso condono è in grado di far recuperare all'erario statale e sarebbero individuabili, in primo luogo, nelle risorse necessarie allo svolgimento delle attività amministrative finalizzate alla attuazione della normativa impugnata, che è demandata alle amministrazioni regionali e locali. In secondo luogo, l'autonomia finanziaria sarebbe violata anche perché sarebbe necessario — nel caso in cui venissero concessi titoli di abilitazione a edificare in sanatoria — procedere alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, il cui costo peserebbe non poco sui bilanci delle autonomie territoriali.

8. — Secondo la Regione Marche, inoltre, le disposizioni impuginate violerebbero il principio di tassatività e certezza delle norme penali sancito dall'art. 25 Cost. Ciò in quanto la reiterazione con cadenza novennale della sanatoria edilizia implicherebbe «non solo la lesione del principio di legalità», ma lederebbe «soprattutto la fiducia dei cittadini nella effettiva capacità degli organi pubblici di garantire il rispetto dei valori costituzionali coinvolti nella disciplina urbanistica ed edilizia».

9. — L'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 contrasterebbe, altresì, con il principio di eguaglianza.

Infatti, la disciplina in esame, riaprendo ed estendendo i termini del condono, introdurrebbe un sistema di sfavore nei confronti di coloro che, rispettando la normativa, non hanno costruito perché privi del titolo abilitativo, dovendo subire però le conseguenze in termini di degrado urbanistico del condono. Tale normativa, in primo luogo, ingiustamente tratterebbe in modo uguale situazioni diverse, ossia quella di chi ha costruito in base ad un titolo legittimo e quella di chi ha costruito abusivamente; in secondo luogo, altrettanto ingiustamente, non consentirebbe «di riportare ad eguaglianza, attraverso la sanzione, chi si è astenuto da comportamenti illeciti e chi illecitamente li ha compiuti».

Ancora, secondo le ricorrenti, sarebbe irrimediabilmente violato il principio di ragionevolezza.

Come statuito da questa Corte con la sentenza n. 416 del 1995, la previsione di un provvedimento di condono deve essere considerata costituzionalmente legittima solo a patto di essere del tutto straordinaria ed eccezionale, e di essere giustificata da situazioni altrettanto straordinarie ed eccezionali. Viceversa, una ulteriore reiterazione del condono edilizio farebbe venir meno tali caratteri, e costituirebbe una indubbia violazione dei parametri costituzionali, secondo quanto affermato esplicitamente nella sentenza richiamata.

Dunque, per le Regioni ricorrenti, la illegittimità costituzionale delle disposizioni impuginate dipenderebbe già semplicemente — alla luce della citata giurisprudenza costituzionale — dalla circostanza che esse pongono in essere una reiterazione del condono; in secondo luogo, nel caso in questione mancherebbero del tutto quelle circostanze eccezionali che, nelle precedenti situazioni, hanno portato la Corte costituzionale a ritenere giustificata la sanatoria. Inoltre, si afferma che se i precedenti condoni trovavano una giustificazione costituzionale nelle carenze legislative e gestionali delle Regioni e degli enti locali, oggi ciò non sarebbe più vero, poiché le Regioni si sarebbero ormai dotate degli strumenti normativi ed amministrativi necessari al fine di reprimere e sanzionare gli episodi di illegalità, ed avrebbero in concreto intrapreso con incisività l'attività di controllo.

Il principio di ragionevolezza, peraltro, secondo la Regione Campania, sarebbe violato anche per il fatto che la normativa introdotta dall'impugnato art. 32 inciderebbe in modo significativo su numerosi principi costituzionali senza però riuscire a perseguire adeguatamente l'obiettivo per il quale essa è stata posta. Ciò sarebbe vero innanzi tutto in relazione all'obiettivo «dichiarato», desumibile dal comma 2 dell'art. 32, in quanto «non si riesce in alcun modo a comprendere in qual maniera si possa collegare questa terza sanatoria edilizia con una eventuale, già intervenuta, modifica legislativa di settore»; né sarebbe comprensibile «il rapporto tra questa disciplina e la successiva di livello regionale». La Regione Campania, peraltro, evidenzia come il fine esclusivo della disciplina impugnata sia quello di «recuperare gettito all'erario»: ma anche in relazione a tale fine lo strumento del condono sarebbe del tutto inadeguato — e quindi viziato da irragionevolezza — in quanto non terrebbe conto «degli effetti

ulteriori e deleteri» determinati a carico degli enti territoriali, i quali «dovranno far fronte a spese per l'urbanizzazione e il recupero ambientale». Spese che — si prosegue — solo in modo molto limitato potranno essere coperte dagli oneri di urbanizzazione a carico di coloro che si avvantaggeranno della sanatoria.

Quanto detto, peraltro, secondo le ricorrenti, renderebbe palese anche la violazione di altri parametri costituzionali. In particolare, risulterebbero violati il principio di imparzialità dei pubblici poteri, nonché il principio di buon andamento dell'amministrazione. Tale principio, infatti, sarebbe frustrato dalla inattività degli sforzi compiuti dalle amministrazioni locali al fine di reprimere l'abusivismo.

10. — Altro parametro che secondo le ricorrenti sarebbe violato dalla normativa oggetto del giudizio è l'art. 9 Cost., nonché, secondo la Regione Campania, la competenza regionale in tema di valorizzazione dei beni ambientali e, secondo la Regione Emilia, il principio costituzionale di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati. Tra questi rientrerebbe sicuramente «l'ordinato assetto del territorio», il quale non potrebbe «essere scambiato con valori puramente finanziari», come invece avviene nel caso della sanatoria edilizia. Da questo punto di vista, ben diversa sarebbe la situazione del condono edilizio rispetto al condono fiscale, dal momento che in quest'ultimo caso lo Stato «rinuncia ad una pretesa economica in vista di una diversa, e sia pure più ridotta, pretesa economica: sicché la questione acquista, nel suo oggetto specifico, un connotato quasi di transazione ordinaria in relazione ad una lite patrimoniale». Viceversa, il condono edilizio finirebbe per sacrificare ad un interesse economico «beni e interessi indisponibili e costituzionalmente tutelati della comunità».

Similmente, la Regione Marche censura la norma impugnata anche con riferimento agli artt. 9, 32, 41 e 42 Cost., dal momento che la sanatoria prevista dalla disciplina impugnata inciderebbe negativamente nei confronti di valori costituzionali che tutti i livelli di governo — e in particolare le Regioni — hanno il diritto-dovere di tutelare nella loro effettività: i valori paesistico-ambientali, il valore della salute, il valore del corretto e ordinato svolgimento dell'attività imprenditoriale in materia edilizia, la tutela del diritto di proprietà.

In relazione a tali parametri costituzionali, nonché a tutti i parametri invocati che risultino diversi da quelli che specificamente presiedono al riparto di competenze tra Stato e Regioni, le ricorrenti sostengono la sussistenza del proprio interesse a dedurre in giudizio la violazione. Ciò in quanto i vizi di costituzionalità derivanti da tali violazioni si tradurrebbero automaticamente in un danno alla sfera di competenza delle Regioni, che vedrebbero irrimediabilmente frustrata la propria attività legislativa ed amministrativa di governo del territorio, dal momento che gli abusi futuri potrebbero sfuggire alle sanzioni amministrative risultando così incentivati.

11. — Ancora, a risultare violato — a giudizio delle Regioni — sarebbe il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, dal momento che né in sede di adozione del decreto-legge, né in sede di adozione del disegno di legge di conversione, le autonomie regionali sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-Regioni. In particolare, sarebbe stato contraddetto l'art. 2 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), il quale prevede che la Conferenza debba obbligatoriamente essere sentita «in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano». D'altra parte, il contrasto con le prescrizioni del d.lgs. n. 281 del 1997 sarebbe evidente anche ove si reputasse che nel caso in questione la Conferenza non dovesse essere sentita preventivamente, a causa dell'urgenza di provvedere: in situazioni similari, infatti, l'art. 2, comma 5, del citato decreto legislativo prevede la consultazione successiva della Conferenza, e dispone che «il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge». Quindi, anche in caso di urgenza, il coinvolgimento della Conferenza — secondo le ricorrenti — non sarebbe potuto mancare.

Ad ulteriore sostegno delle argomentazioni appena richiamate, la Regione Emilia-Romagna ritiene che dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) sarebbe desumibile — pur in assenza dell'attivazione della «speciale composizione integrata della Commissione parlamentare per le questioni regionali» in esso prevista — l'esistenza di un principio costituzionale che prescrive «la partecipazione regionale al procedimento legislativo delle leggi statali ordinarie, quando queste intervengono in materia di competenza concorrente».

12. — Secondo la Regione Campania, inoltre, a risultare travolto per effetto della normativa impugnata sarebbe lo stesso giudicato costituzionale; in particolare, sarebbero state violate le sentenze di questa Corte n. 427 del 1995, n. 416 del 1995, n. 231 del 1993, n. 369 del 1988 e n. 302 del 1988, concernenti i precedenti condoni edilizi. Con tali decisioni, infatti, il giudice costituzionale avrebbe chiaramente riconosciuto al regime di sanatoria carattere episodico, delimitandolo temporalmente, pena la illegittimità costituzionale.

13. — Le Regioni ricorrenti, in subordine, per il caso in cui le censure appena illustrate fossero ritenute infondate, prospettano alcune doglianze rivolte nei confronti di specifiche disposizioni dell'art. 32 impugnato.

In particolare, viene dedotta anzitutto l'illegittimità costituzionale del comma 26, lettera *a*), nella parte in cui subordina alla legge regionale la sanabilità degli abusi minori in zone non vincolate, mentre sottrae alla decisione regionale gli abusi maggiori e gli abusi minori in zone vincolate. Ciò determinerebbe la evidente violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, nonché, in via mediata, degli artt. 117 e 118 Cost.

Ancora, incostituzionale sarebbe il comma 25, «in quanto non eccettua dal condono gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato» (così la Regione Emilia-Romagna). La illegittimità costituzionale dipenderebbe dal fatto che in casi di questo tipo la possibilità del condono risulterebbe «ancor più irragionevole», in quanto il condono edilizio non porterebbe nessun vantaggio al pubblico interesse, né — ovviamente — in termini di «uscita allo scoperto» di situazioni di illegalità, né in termini economici.

Incostituzionali sarebbero, altresì, i commi 3, 25, 26, lettera *a*), 28, 32, 35, lettere *b*) e *c*), 37, 38 e 40, nonché l'Allegato 1, in quanto — con disciplina dettagliata ed autoapplicativa — stabiliscono le modalità, i termini e le procedure relative al condono edilizio, così violando l'art. 117 Cost. La competenza dello Stato a dettare norme non cedevoli non sarebbe giustificata, nel caso di specie, né dall'art. 117, secondo comma, Cost., né dall'attrazione di funzioni amministrative allo Stato in base all'art. 118, Cost.

Le Regioni censurano inoltre i commi 25 e 35 per violazione del principio di ragionevolezza, dal momento che, estendendo il condono agli abusi compiuti sino a sei mesi prima dell'entrata in vigore del decreto-legge impugnato, renderebbero particolarmente difficile distinguere le opere ultimate da quelle non ultimate, complicando notevolmente l'attività di vigilanza amministrativa. Peraltro, tale norma — collegata al disposto del comma 35 in forza del quale è sufficiente, ove l'opera abusiva non superi i 450 metri cubi, una autocertificazione per la prova dello «stato dei lavori» — consentirebbe di far passare per già costruite opere in corso di costruzione. Il comma 25 non andrebbe esente da censure di incostituzionalità anche da un differente punto di vista: esso sarebbe infatti lesivo degli artt. 3, 9, 97, 117 e 118 Cost., nella parte in cui prevede un limite di volume (750 metri cubi) per ogni singola richiesta di sanatoria, senza però precisare che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area.

Costituzionalmente illegittimo sarebbe inoltre il comma 37, nella parte in cui prevede la formazione del silenzio-assenso nei confronti delle istanze di sanatoria, dal momento che sarebbe palese la irragionevolezza di una norma che sana gli abusi in virtù del solo decorso del tempo. La norma, inoltre, contrasterebbe con gli artt. 9, 97, 117 e 118 Cost. (e con gli artt. 4 e 8 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), perché renderebbe eventuale il controllo dei comuni sull'ammissibilità delle domande di condono, ledendo altresì le competenze regionali in materia di governo del territorio.

Secondo le ricorrenti, andrebbero dichiarati incostituzionali anche i commi da 14 a 20 ed il comma 24, i quali disciplinano la sanatoria degli abusi commessi sulle aree di proprietà statale, facendola dipendere unicamente dalla volontà e dalla decisione dello Stato proprietario, senza dare «alcuna rilevanza a quanto in merito stabilito dal legislatore regionale, cui, invece, l'art. 117 Cost. affida la competenza a disciplinare l'ammissibilità urbanistica degli interventi anche sulle aree di proprietà dello Stato» (in questi termini la Regione Toscana). Le norme in parola violerebbero altresì gli artt. 118 e 119 Cost., perché la decisione sulla ammissibilità della sanatoria verrebbe riservata al soggetto proprietario dell'area, senza possibilità di contraddittorio con gli enti locali interessati e in assenza di una previa intesa con le Regioni.

Specifiche censure sono rivolte anche nei confronti del comma 6, il quale affida al Ministro delle infrastrutture l'individuazione degli interventi da ammettere a finanziamento tra quelli di riqualificazione urbanistica attivati dalle Regioni previo parere della Conferenza unificata. Tale disposizione sarebbe incostituzionale, nella prospettiva delle ricorrenti, perché in una materia regionale determinerebbe la avocazione di funzioni amministrative al centro senza prevedere, come richiesto dalla sentenza n. 303 del 2003, l'intesa con la Regione interessata; essa contrasterebbe, peraltro, anche con l'art. 119 Cost., il quale non ammette finanziamenti vincolati alla realizzazione di interventi scelti dal Ministro. Incostituzionali, infine, sarebbero i commi 9 e 10, per ragioni analoghe a quelle appena illustrate.

14. — Le Regioni Campania, Marche, Toscana ed Emilia-Romagna (quest'ultima con atto separato, notificato il 9 febbraio 2004 e depositato il 10 febbraio 2004) hanno formulato istanza di sospensione in via cautelare dell'atto impugnato, ritenendo sussistenti le condizioni previste dall'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). In particolare, vi sarebbe il rischio di un pregiudizio irreparabile all'interesse pubblico, in quanto in caso contrario si dovrebbe dar luogo alla attivazione delle procedure di condono da parte dei comuni,

con notevoli spese per far fronte all'organizzazione dell'attività. Peraltro, ulteriore danno deriverebbe dal fatto che — come insegnerebbe la passata esperienza — provvedimenti legislativi del tipo di quello impugnato, «producendo nella società una notevole aspettativa di sanatoria, inevitabilmente [determinerebbero] un aumento vertiginoso [...] dei fenomeni di abusivismo» (così la Regione Campania). Tutto ciò quando, invece, l'eventuale sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato non comporterebbe alcuna conseguenza dannosa.

15. — In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, contestando i singoli motivi che i ricorsi pongono a fondamento della richiesta declaratoria di incostituzionalità.

Infondata sarebbe la violazione dell'art. 77 Cost., dal momento che la sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza formerebbe oggetto di una valutazione «rimessa a ciascuna Camera», e comunque la loro eventuale mancanza sarebbe destinata ad essere sanata per effetto della conversione in legge. In ogni caso, tale doglianza sarebbe inammissibile in quanto non sarebbe ravvisabile alcun interesse delle Regioni a farla valere. Peraltro, la situazione di straordinaria necessità ed urgenza sarebbe in concreto ravvisabile nella finalità dell'art. 32 in esame di «supportare la manovra annuale finanziaria e di bilancio attraverso gli introiti del condono edilizio».

Quanto alle censure concernenti la presunta violazione del riparto di competenze legislative costituzionalmente garantito, l'Avvocatura dello Stato ritiene che il titolo abilitativo dell'intervento statale, nel caso *de quo*, sarebbe ravvisabile nell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., riguardante l'ordinamento penale, nonché, «seppur indirettamente», nella competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile. Ciò in quanto la sanatoria edilizia sarebbe «rilevante in occasione delle compravendite immobiliari». Ancora, titolo di intervento statale sarebbe ravvisabile nell'art. 81 Cost. e nell'art. 119 Cost., in quanto «essenziale dovere costituzionale dello Stato è assicurare a se stesso e agli enti a finanza derivata le risorse occorrenti».

Del resto, secondo l'Avvocatura, sarebbe infondata la pretesa di alcune delle ricorrenti di ricondurre la normativa in esame all'edilizia o all'urbanistica, e dunque al quarto comma dell'art. 117 Cost. Se peraltro si volesse considerare l'art. 32 in questione insistente nella materia «governo del territorio», egualmente le doglianze regionali dovrebbero essere respinte, giacché la disciplina dei titoli abilitativi è stata riconosciuta spettare allo Stato dalla sentenza n. 303 del 2003, in quanto relativa alla competenza statale a dettare i principi fondamentali della materia.

La normativa in esame, inoltre, sfuggirebbe anche alle censure che ne denunciano la natura «di dettaglio» anziché «di principio», poiché «esigenze tecnico-giuridiche impongono una normazione esaustiva, self executing, unitaria per l'intero territorio nazionale, e [...] idonea a confluire nell'ordinamento penale».

La pretesa lesione dell'art. 9 Cost. sarebbe anch'essa infondata, dal momento che la normativa in esame conterrebbe l'indicazione di una serie di tipi di opere abusive non suscettibili di essere sanate, proprio in considerazione del valore in tale articolo cristallizzato.

Le censure concernenti gli artt. 32, 41 e 97 Cost., mosse dalla Regione Marche, sarebbero inammissibili, in quanto non argomentate. Analogo discorso dovrebbe farsi per la dedotta violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., il quale peraltro opererebbe «a senso unico», posto che esso non escluderebbe la costituzionalità di norme che eliminino la rilevanza penale di determinati fatti.

In relazione al preteso contrasto con il principio di eguaglianza, l'Avvocatura osserva che, al fine di poter ritenere sussistente la violazione dell'art. 3 Cost., è necessario che la comparazione compiuta nella relativa doglianza sia «non diacronica» e sia possibile «tra situazioni uguali o almeno confrontabili»: cosa questa che non accadrebbe nel caso di specie.

Quanto alle spese per l'urbanizzazione cui dovrebbero far fronte gli enti territoriali, l'Avvocatura osserva, in primo luogo, che si tratterebbe di una doglianza «attinente alla convenienza politico-economica», e quindi inammissibile; in secondo luogo, tale censura sarebbe comunque infondata, in quanto le Regioni potrebbero far fronte a tali spese aumentando fino al 100 per cento gli oneri di concessione relativi alle opere abusive oggetto di sanatoria. Del resto, secondo la difesa erariale, sarebbe inammissibile la doglianza in questione nella parte in cui intendesse far valere un preteso squilibrio finanziario degli enti locali, non rappresentati dalle Regioni.

Quanto alla coerenza del condono con il disposto della sentenza n. 416 del 1995, l'Avvocatura dello Stato osserva come «eccezionalità e straordinarietà si ripropongono ora, a distanza di dieci anni, ove si consideri la persistenza del fenomeno dell'abusivismo, con conseguente indefettibile esigenza di recupero della legalità».

La richiesta di sospensione avanzata dalle ricorrenti, secondo l'Avvocatura, sarebbe del tutto inammissibile, in quanto l'atto impugnato «non è un provvedimento amministrativo», e comunque non sussisterebbero le condizioni previste dall'art. 35 della legge n. 87 del 1953, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003.

16. — Con atto depositato il 27 novembre 2003 il comune di Salerno è intervenuto *ad adiuvandum* nel giudizio concernente il decreto-legge n. 269 del 2003 promosso con il ricorso della Regione Campania. Il comune espone innanzi tutto di essere dotato di competenze costituzionalmente garantite — in virtù dell'art. 118 Cost., così come riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 — inerenti l'esercizio di tutte le funzioni amministrative non espressamente conferite ad enti «superiori». Tra tali funzioni rientrerebbe anche quella di «pianificazione del territorio», a mezzo del piano regolatore generale. Ciò basta al comune interveniente per affermare che «l'ennesimo condono edilizio [...] pregiudica [...] gli interessi pubblici primari perseguiti» dallo stesso in ordine «alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e del corretto sviluppo del territorio».

Il comune di Salerno propone poi argomentazioni a sostegno delle censure prospettate dalla Regione Campania, per vero spesso coincidenti con quelle contenute nel ricorso di quest'ultima.

17. — Hanno presentato atto di intervento *ad opponendum*, depositato per entrambi in data 3 marzo 2004, il comune di Ischia e il comune di Lacco Ameno, anch'essi nel giudizio introdotto con il ricorso della Regione Campania. Tali comuni, con deduzioni sostanzialmente identiche, dopo aver affermato la propria legittimazione ad intervenire in virtù di una «posizione individualizzata» in relazione alla normativa impugnata, nonché in virtù della qualità di «destinatari» di quest'ultima, argomentano nel senso della declaratoria di infondatezza del ricorso, «previa reiezione» dell'istanza di sospensione cautelare.

18. — Con atti depositati rispettivamente il 3 febbraio 2004 e 13 gennaio 2004 il CODACONS - Coordinamento delle Associazioni e dei Comitati per la tutela dei consumatori e dell'ambiente è intervenuto *ad adiuvandum* nei giudizi aventi ad oggetto il d.l. n. 269 del 2003 promossi con i ricorsi della Regione Emilia-Romagna e della Regione Toscana.

Quanto alla propria legittimazione ad intervenire in giudizio, il CODACONS ritiene che questa derivi, da un lato, dalla circostanza secondo la quale il perseguimento di obiettivi di tutela ambientale e sanitaria è previsto dal proprio statuto; dall'altro, dal fatto che svariati atti normativi riconoscono allo stesso CODACONS la legittimazione ad agire in giudizio a tutela degli interessi diffusi di rango costituzionale dei quali è portatore.

Nel merito, il CODACONS espone argomentazioni a sostegno delle doglianze proposte dalla Regione Emilia-Romagna, tali peraltro da coincidere spesso con quelle contenute nel ricorso di quest'ultima.

19. — Anche il comune di Roma, con atto depositato il 2 febbraio 2004, è intervenuto *ad adiuvandum* nel giudizio promosso dalla Regione Umbria avverso il d.l. n. 269 del 2003, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel ricorso.

Preliminarmente, a sostegno della ammissibilità del proprio intervento, il comune sostiene che le competenze normative riconosciute ai comuni dagli artt. 117, sesto comma, e 118 Cost. renderebbero gli enti locali titolari di interessi costituzionalmente qualificati che li legittimerebbero ad agire avanti alla Corte a tutela di tali interessi.

Nel merito, l'interveniente ritiene che un nuovo ed esteso condono incida negativamente sulle capacità normative e sulle funzioni amministrative dell'ente locale, azzerandone il ruolo, oltre ad «alterare» il principio della legislazione concorrente.

20. — La Regione Marche (con ricorso notificato il 21 gennaio 2004, depositato il 26 gennaio 2004 e iscritto al reg. ricorsi n. 8 del 2004), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale anche nei confronti della legge 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici); in particolare, la ricorrente impugna l'art. 32 del decreto-legge, così come convertito dalla legge sopra indicata, nel suo complesso, nonché, più specificamente, i commi 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14-20; 24-41.

La Regione Toscana (con ricorso notificato il 21 gennaio 2004, depositato il 29 gennaio 2004 e iscritto al reg. ricorsi n. 10 del 2004), ha impugnato i commi 1, 3, 5, 14-20; 25-43 e 49-ter, mentre la Regione Emilia-Romagna (con ricorso notificato il 23 gennaio 2004, depositato il 29 gennaio 2004 e iscritto al reg. ricorsi n. 13 del 2004) ha impugnato i commi 1, 2, 3, 25, 26, lettera a), 28, 32, 35, 37, 38, 40, e l'Allegato 1.

La Regione Campania (con ricorso notificato il 22 gennaio 2004, depositato il 30 gennaio 2004 e iscritto al reg. ricorsi n. 14 del 2004) ha invece sollevato questioni di legittimità costituzionale sia nei confronti dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, così come convertito dalla legge n. 326 del 2003, nel suo complesso, sia specificamente con riguardo ai commi 1, 2, 3, 5, 14-20, 25-50.

Peraltro, la Regione Toscana ha proposto impugnazione anche dell'art. 14 del decreto-legge in questione, così come risultante dalla conversione in legge, il quale introduce modifiche in tema di servizi pubblici locali di rilevanza economica; la Regione Emilia-Romagna contesta la legittimità costituzionale anche dell'art. 21 del medesimo atto normativo (concernente l'assegno per ogni secondo figlio e l'incremento del fondo nazionale politiche

sociali), nonché dell'art. 32, commi 21 e 22 (sull'aumento dei canoni per le concessioni d'uso del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative); la Regione Campania invece coinvolge nell'impugnativa, in ambedue i suoi ricorsi, i commi 21-23 del citato art. 32.

Hanno sollevato questione sull'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, nel testo risultante dalla conversione in legge, anche la Regione Lazio (con ricorso notificato il 20 gennaio 2004, depositato il 23 gennaio 2004 e iscritto al reg. ricorsi n. 6 del 2004), la Regione Umbria (con ricorso notificato il 23 gennaio 2004, depositato il 29 gennaio 2004 e iscritto al reg. ricorsi n. 11 del 2004), la Regione Friuli-Venezia Giulia (con ricorso notificato il 23 gennaio 2004, depositato il 29 gennaio 2004 e iscritto al reg. ricorsi n. 12 del 2004) e la Regione Basilicata (con ricorso notificato il 1° dicembre 2003, depositato il 5 dicembre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 90 del 2003). Da evidenziare, peraltro, che tale ultima Regione ha impugnato congiuntamente sia il decreto-legge che la legge di conversione.

In particolare, la Regione Lazio — nel ricorso notificato solo all'Avvocatura dello Stato e non anche al Presidente del Consiglio dei ministri — impugna i commi 1, 2, 3, 9, 14-23; 25, 26, 32-38; 41 e 42 dell'art. 32 così come risultante a seguito della conversione; le Regioni Umbria e Friuli-Venezia Giulia impugnano i commi 1, 2, 3, 4, 25, 26, lettera a), 28, 32, 35, 37, 38, 40 e l'Allegato 1, mentre la Regione Basilicata rivolge le proprie censure in generale nei confronti dell'intero art. 32.

21. — Tutti i ricorsi ripropongono sostanzialmente le censure già prospettate nelle impugnazioni dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 nel testo originario, tenendo tuttavia conto sia delle modifiche introdotte in sede di conversione, sia della abrogazione — per effetto della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2004) — dei commi 6, 9, 11, e 24.

I ricorsi espongono innanzi tutto doglianze di carattere generale, fondate sull'assunto secondo il quale il difetto dei presupposti di necessità ed urgenza — che contraddistingueva, secondo la prospettazione delle ricorrenti, il d.l. n. 269 del 2003 — si estenderebbe, quale vizio *in procedendo*, anche alla legge di conversione, con conseguente violazione dell'art. 77 Cost.

Ancora, secondo la Regione Marche sarebbe violato anche l'art. 79 Cost., in quanto il provvedimento impugnato costituirebbe, nella sostanza, una vera e propria amnistia, adottata senza percorrere le vie del procedimento aggravato previsto dalla citata disposizione costituzionale.

Inoltre, secondo le ricorrenti, dalla normativa risultante dalle modifiche operate in sede di conversione e derivanti dalle abrogazioni disposte dalla legge finanziaria per il 2004, emergerebbe chiaramente che sarebbe rimasto soltanto il condono edilizio, mentre sarebbero stati abrogati i fondi per la riqualificazione urbanistica e ambientale, pur ritenuti evidentemente insufficienti dalle Regioni. Ciò renderebbe palese, secondo la Regione Emilia-Romagna, «la irragionevolezza e la scarsa attendibilità del meccanismo congegnato attraverso le varie disposizioni di cui all'art. 32, per realizzare finalità di reale e credibile intento di riqualificazione del territorio».

La Regione Friuli-Venezia Giulia propone argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle svolte in occasione dell'impugnazione, da parte di questa Regione, del d.l. n. 269 del 2003.

La Regione Lazio evidenzia di aver favorito numerose opere di demolizione, nella logica di una inversione di tendenza rispetto al passato. Tali scelte politiche regionali sarebbero tuttavia irrimediabilmente frustrate dalla legge impugnata. La ricorrente, inoltre, sottopone alla Corte ulteriori ragioni per le quali la disciplina in esame dovrebbe essere considerata irragionevole: in particolare, osserva che la modifica dell'art. 32 della legge n. 47 del 1985, ad opera della norma censurata, renderebbe applicabile il condono anche alle pratiche restaste in fase sotto l'egida di precedenti condoni, con il risultato di realizzare l'effetto di un «condono 'open'».

Sarebbe violato, secondo tale Regione, anche il principio di eguaglianza. Al riguardo, oltre a proporre le medesime argomentazioni svolte negli altri ricorsi, si evidenzia come tale principio costituzionale verrebbe leso anche dalla perdita di valore degli immobili dei cittadini rispettosi della legge a causa della immissione sul mercato di immobili abusivi, nonché dall'aumento della pressione fiscale a carico dei medesimi cittadini al fine di reperire le risorse finanziarie volte alla realizzazione delle opere di urbanizzazione.

22. — Le ricorrenti censurano, inoltre, talune disposizioni modificate in sede di conversione e successivamente abrogate. Così, il comma 6, che, anche dopo la conversione, continuerebbe ad attribuire la competenza al Ministro. Il comma 9, nel testo risultante a seguito della conversione, prevederebbe l'intesa con la Conferenza unificata, laddove prima disponeva che questa dovesse essere soltanto sentita; tale disposizione, tuttavia — e di qui il persistere della doglianza regionali — prevederebbe comunque che sia data priorità alle aree oggetto di programmi di riqualificazione approvati con decreto del Ministro dei lavori pubblici.

Quanto ai commi da 14 a 20 e al comma 24, concernenti la sanatoria in terreni di proprietà statale, nei ricorsi si ripropongono le medesime doglianze già illustrate in precedenza, con la precisazione che il comma 24,

modificato in sede di conversione nel senso di prevedere un programma di interventi di riqualificazione delle aree demaniali in relazione al quale era previsto che fosse «sentita» la Conferenza Stato-Regioni, è stato successivamente abrogato dalla legge n. 350 del 2003 (art. 2, comma 70). Comunque, secondo quanto espongono le ricorrenti, sarebbe necessario acquisire non il mero parere, ma l'intesa della Regione interessata.

Viene ribadita anche la censura concernente il comma 25, pur modificato in sede di conversione. A seguito di tale modifica, la norma prevede un limite massimo per la costruzione abusiva considerata nel suo complesso pari a 3000 metri cubi. Tale disposizione violerebbe gli artt. 9, 97, 117 e 118 Cost., per la parte in cui non preciserebbe che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area. Poiché tuttavia gli emendamenti — si afferma nel ricorso — potrebbero valere solo *pro futuro*, le censure sono rivolte al presente comma sia nella sua versione originaria che in quella risultante a seguito della conversione.

È inoltre censurato il comma 49-ter, introdotto in sede di conversione. Tale disposizione viene ritenuta costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto determinerebbe l'accentramento della competenza concernente le demolizioni in capo al prefetto. La norma — si osserva — non esprimerebbe un principio fondamentale, né del resto sarebbe giustificabile in base ad esigenze unitarie, in quanto l'amministrazione statale non sarebbe adeguata allo svolgimento della funzione di demolizione, non disponendo nemmeno dei dati per effettuare il controllo degli interventi edilizi.

23. — Le Regioni Marche, Toscana e Campania, nei rispettivi ricorsi, hanno proposto anche istanza di sospensione dell'atto impugnato ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, così come novellato dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003, con argomentazioni non dissimili da quelle poste a fondamento dell'istanza di sospensione degli effetti del decreto-legge. La Regione Emilia-Romagna ha proposto istanza di sospensione con il già richiamato atto autonomo, separato dall'atto introduttivo del giudizio e formalmente relativo al ricorso n. 83 del 2003, ma rivolto congiuntamente a decreto-legge e legge di conversione.

24. — In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, proponendo argomentazioni non dissimili da quelle, più sopra esposte, contenute negli atti di costituzione nei giudizi aventi per oggetto l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003.

L'Avvocatura dello Stato evidenzia, in aggiunta, come «se la spettanza regionale di alcuni (invero moltissimi) settori costituisse limite alla potestà legislativa del Parlamento nazionale, questo in pratica solo in pochi casi potrebbe deliberare interventi o manovre di politica economica».

In relazione alle doglianze svolte con riguardo ai commi da 14 a 20, l'Avvocatura rileva che la Regione non sarebbe legittimata a ricorrere, in quanto essa pretenderebbe di far valere non una competenza propria, ma, semmai, degli enti locali.

Quanto alle censure concernenti il comma 25, l'Avvocatura ritiene che esse prospettino un inammissibile intervento additivo della Corte; e inammissibile sarebbe anche l'intervento additivo richiesto in ordine al comma 37, anche se — si riconosce — tale intervento «potrebbe fugare le addotte preoccupazioni».

Con riferimento al giudizio promosso dalla Regione Lazio, la difesa erariale evidenzia come a suo avviso andrebbe delimitata, in ragione della motivazione offerta nel ricorso, la materia del contendere, escludendo da quest'ultima i commi da 14 a 24 e il comma 41, in quanto ad essi non sarebbe riferita alcuna doglianza.

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato ritiene innanzi tutto che il «monito» indirizzato al legislatore dalla sentenza n. 416 del 1995 — ed orientato nel senso di vietare una ulteriore reiterazione del condono — non varrebbe ad escludere la legittimità costituzionale della normativa oggetto del giudizio, in quanto, dinanzi ad un abusivismo «di massa» (quale sarebbe quello che ha contraddistinto il periodo successivo alla citata sentenza), il legislatore statale non potrebbe rimanere «indifferente o estraneo», dovendo viceversa intervenire per necessità «sia di carattere economico [...] sia di carattere giuridico».

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 3 Cost., e del principio di eguaglianza, nelle difese dell'Avvocatura si evidenzia come, nel caso *de quo*, si tratterebbe di disuguaglianze di mero fatto, «empiriche», e in quanto tali non suscettibili di essere censurate in punto di legittimità costituzionale.

In relazione alle pretese spese di urbanizzazione che conseguirebbero al condono edilizio, l'Avvocatura nota come tali spese sussisterebbero comunque, dal momento che, per quanto le costruzioni abusive possano soddisfare un effettivo fabbisogno abitativo od un fabbisogno di spazi per attività produttive, le spese per l'urbanizzazione sarebbero ineludibili.

Il fulcro dei ricorsi regionali, secondo la difesa erariale, sarebbe però non già l'incostituzionalità in sé del condono, ma la circostanza che la disciplina in questione pretermetta il ruolo delle autonomie territoriali. L'Avvo-

catura, al riguardo, ribadisce che «esigenze tecnico-giuridiche» imporrebbero, nel caso *de quo*, «una normazione esaustiva, self executing, unitaria per l'intero territorio nazionale, e — in sintesi — idonea a confluire nell'ordinamento penale».

25. — Il comune di Salerno ha depositato atto di intervento *ad adiuvandum* nel giudizio promosso con il ricorso della Regione Campania avverso l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito dalla legge n. 326 del 2003, sostenendo nel merito la fondatezza del ricorso e associandosi alla richiesta di sospensione dell'atto impugnato.

Il comune di Roma è intervenuto *ad adiuvandum* nel giudizio promosso dalla Regione Lazio, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale con motivazioni identiche a quelle addotte a sostegno dell'intervento nel ricorso proposto dalla Regione Umbria avverso l'art. 32 nel testo originario di cui al d.l. n. 269 del 2003.

Nello stesso giudizio, promosso dalla Regione Lazio, nonché in quello promosso dalla Regione Marche avverso l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito dalla legge n. 326 del 2003, ha presentato atto di intervento *ad adiuvandum* l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF) - ONLUS, la quale svolge argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle proposte nei ricorsi introduttivi dei giudizi, e conclude nel senso della declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

26. — In prossimità della camera di consiglio del 24 marzo 2004, fissata per la trattazione delle istanze di sospensione degli atti impugnati, la Regione Marche, la Regione Campania e la Regione Toscana hanno depositato memorie nelle quali espongono le proprie argomentazioni in relazione alle istanze proposte, oltre che in relazione al merito dei ricorsi.

La Regione Marche evidenzia come lo strumento predisposto dall'art. 35 della legge n. 87 del 1953, così come modificato dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003, sarebbe utilizzabile non solo nel caso di giudizi promossi dallo Stato nei confronti di leggi regionali, ma anche ove siano state le Regioni ad impugnare un atto normativo primario dello Stato.

Quanto alle motivazioni poste a fondamento dell'istanza, la Regione osserva come la disciplina impugnata esponga l'ordinamento giuridico al rischio di numerosi pregiudizi irreparabili. Tra questi, innanzi tutto, vi sarebbe quello della ineffettività, con particolare riguardo alla «funzione preventiva delle norme penali, [...] all'efficacia delle funzioni di polizia amministrativa e locale [...], alla coerenza e alla certezza nell'attuazione delle funzioni di programmazione in materia di gestione del territorio». Viceversa, la tempestiva sospensione delle disposizioni oggetto del giudizio sarebbe in grado di restituire, almeno in parte, effettività ai valori costituzionali conculcati. Peraltro, si nota, l'utilità della sospensione sarebbe ancor maggiore ove risultasse fondata la notizia di un provvedimento normativo del Governo di proroga del termine per la presentazione delle istanze di sanatoria. Secondo la Regione Marche sarebbero pregiudicati dalla mancata sospensione della normativa statale anche i diritti dei cittadini. Infatti, se la legge di conversione impugnata fosse dichiarata incostituzionale, le norme penali di favore in essa previste non potrebbero essere applicate a quei soggetti che nel frattempo avessero già presentato l'istanza di sanatoria, denunciando spontaneamente gli illeciti commessi, e ciò in virtù del principio secondo il quale le norme penali che prevedono un trattamento più favorevole non possono trovare applicazione, se dichiarate incostituzionali, ai fatti anteriori rispetto alla loro entrata in vigore. Di qui la menzionata lesione dei diritti dei cittadini, ed in particolare di quelli tutelati dall'art. 24 Cost.

La Regione Toscana ribadisce le motivazioni già esposte in sede di ricorso, evidenziando come il rigetto dell'istanza di sospensione comporterebbe la necessaria attivazione delle procedure di condono da parte dei comuni, con conseguenti spese a carico degli stessi. In relazione a tale profilo, peraltro, la Regione Marche sottolinea come la irreparabilità del suddetto danno risulterebbe chiaramente dalla circostanza che, ove la disciplina del condono fosse dichiarata incostituzionale, verrebbero meno i pur esigui finanziamenti, da quest'ultimo derivanti, previsti in favore delle autonomie territoriali. Ancora, si evidenzia come l'esecuzione della normativa statale determinerebbe la necessità di adeguare gli strumenti urbanistici di programmazione, «piegando così le esigenze pubbliche di corretta pianificazione territoriale alla volontà di alcuni che, pur avendo commesso illeciti, sono riusciti ad incidere sull'uso del territorio». La sospensione della normativa statale sarebbe inoltre necessaria al fine di preservare il ruolo della Regione «quale ente di governo del territorio». Rilevante sarebbe inoltre — sempre nel senso dell'accoglimento dell'istanza cautelare — «la situazione di incertezza che si crea, in attesa della definizione del [...] giudizio, per i cittadini destinatari della normativa». Ancora, si evidenzia come la mancata sospensione della normativa impugnata determinerebbe il blocco dell'attività di controllo che le amministrazioni stanno eseguendo sul territorio regionale, nonché dei procedimenti giurisdizionali aventi ad oggetto l'irrogazione di sanzioni per abusi che potrebbero rientrare nel nuovo condono.

La Regione Campania sostiene che la propria domanda cautelare andrebbe accolta in quanto vi sarebbe la «ragionevole possibilità di conformare rapporti in base ad una normativa la cui legittimità è contestata»: ciò determinerebbe una situazione di fatto tale da rendere «assai difficile e costoso» riportare lo *status quo ante* nel caso di esito positivo della decisione nel merito.

Secondo le Regioni ricorrenti le istanze di sospensione andrebbero accolte anche perché, a fronte di danni di tale gravità in caso di perdurante efficacia della normativa statale impugnata, non deriverebbe nessun pregiudizio ad interessi costituzionalmente garantiti ove invece quest'ultima fosse sospesa. Le esigenze di tipo finanziario cui si intende far fronte con il condono edilizio, infatti, ben potrebbero essere soddisfatte con altri strumenti, e comunque lo Stato ben potrebbe incassare gli stessi introiti «da condono» successivamente alla decisione di merito della proposta questione di costituzionalità, ove tale decisione fosse orientata nel senso del rigetto dei ricorsi.

27. — L'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria per argomentare l'infondatezza delle istanze di sospensione formulate dalle Regioni.

Preliminarmente, la difesa erariale afferma che dalle espressioni contenute nel novellato art. 35 della legge n. 87 del 1953 per indicare i presupposti in presenza dei quali la Corte è chiamata a sospendere l'efficacia degli atti normativi impugnati sarebbe desumibile la conseguenza che la sospensione può essere disposta solo su leggi regionali, e non anche in relazione a leggi statali. In particolare, la formula «ordinamento giuridico della Repubblica» sarebbe «sostanzialmente equivalente» a quella «ordinamento giuridico dello Stato», contenuta in diversi statuti speciali: tale conclusione sarebbe corroborata, oltre che dall'argomento letterale — ossia l'utilizzazione del termine «ordinamento» al singolare — anche dalla considerazione della «intrinseca unitarietà» dell'ordinamento italiano. Quanto all'espressione «interesse pubblico» (che l'Avvocatura qualifica ulteriormente «della Repubblica»), secondo la difesa erariale esso andrebbe assimilato — in virtù di argomentazioni analoghe a quelle appena esposte — all'interesse nazionale. La possibilità di sospendere solo le leggi regionali, e non anche quelle statali, inoltre, risponderebbe anche alla *ratio* politico-sistematica legata alla necessità di porre un «contrappeso» alla abolizione del rinvio governativo delle leggi regionali previsto dal previgente sistema di controllo di costituzionalità di cui all'art. 127 Cost.

Ciò, peraltro, sarebbe confermato anche dal fatto che la competenza statale non sarebbe «circoscritta alle sole materie 'elencate' nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.», risultando semplicemente «compresa dall'esterno» nei casi — come quello *de quo* — «in cui la pluralità di 'materie' congiuntamente coinvolte impedisce di assegnare integralmente la competenza» alla sfera regionale. Lo Stato, non essendo titolare di una competenza «racchiusa in una sfera», potrebbe «esprimere quei parametri e quei valori [...] cui l'art. 35 citato rimanda».

In relazione all'ultimo dei presupposti in presenza dei quali può essere sospesa l'efficacia della legge oggetto di impugnazione, l'Avvocatura evidenzia innanzi tutto che il «rischio di pregiudizio» debba ritenersi connesso, non tanto alla disposizione legislativa in sé, quanto piuttosto alla illegittimità costituzionale della stessa, dal momento che, «se tale illegittimità non fosse ravvisabile, mancherebbe la configurabilità dei diritti», e, conseguentemente, il rischio del pregiudizio agli stessi.

In astratto, secondo la difesa erariale, anche una legge dello Stato è idonea a generare un simile pregiudizio; tuttavia, poiché la Regione può agire nel giudizio in via principale solo a tutela della propria sfera di competenza, la sospensione di cui all'art. 35 citato potrà disporsi nei confronti di una legge statale solo quando questa comporti *prima facie* il rischio di un pregiudizio sia alla sfera di competenza della Regione che ai diritti dei cittadini (che, comunque, andrebbero intesi come «diritti costituzionalmente garantiti»).

In relazione alla sussistenza in concreto dei presupposti di cui all'art. 35 della legge n. 87 del 1953 per la sospensione della efficacia degli atti legislativi impugnati, l'Avvocatura osserva che gli argomenti proposti dalle Regioni dovrebbero ritenersi inammissibili, in quanto non concernenti i «diritti dei cittadini», salvo quello addotto dalla Regione Marche, secondo cui l'esecuzione della normativa oggetto del giudizio determinerebbe il pregiudizio irreparabile del diritto dei cittadini ad un territorio rispettoso dei valori costituzionali.

Tuttavia tale argomento, seppur ammissibile, sarebbe, secondo la difesa erariale, del tutto infondato. Ciò, innanzi tutto, in quanto «all'immagine [...] di un diritto [...] al 'territorio rispettoso' non corrisponde una situazione giuridica riconosciuta dall'ordinamento ed attribuita ai singoli individui»; in secondo luogo, in quanto la compromissione di tali «diritti» non deriverebbe da fatto del legislatore, ma di coloro che, in passato, hanno posto in essere i comportamenti abusivi; infine, in quanto, comunque, la normativa impugnata escluderebbe la possibilità di sanare abusi compiuti «in presenza di vincoli pre-urbanistici o di altre situazioni di particolare lesività dell'ambiente e/o di pericolo per l'incolumità».

Una ulteriore ragione di inammissibilità, propria delle istanze aventi per oggetto il decreto-legge, sarebbe inoltre individuabile nella circostanza che quest'ultimo, in quanto tale, non sarebbe più esistente, in quanto convertito in legge.

28. — L'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria separata per difendersi nel giudizio instaurato dal ricorso della Regione Emilia-Romagna avverso il d.l. n. 269 del 2003, nella quale si osserva come l'argomento che fa perno sull'incertezza dei rapporti giuridici nelle more della decisione di merito non meriterebbe considerazione, in quanto tale circostanza caratterizzerebbe ogni controversia costituzionale. Peraltro — si evidenzia — il «dubbio circa l'operatività delle norme impugnate» è stato provocato dalla stessa Regione Emilia-Romagna, che non potrebbe dunque avvalersene in questa sede.

A ciò la difesa erariale aggiunge la considerazione secondo la quale la circostanza che le autodenunce di abusi non ancora «scoperti» solitamente attendono la decisione nel merito della controversia da parte della Corte, «unitamente al probabile differimento del termine» per proporre istanza di condono «potrebbe indurre le parti a non chiedere un duplice esame della controversia». Infine, sarebbe ingiustificata la preoccupazione addotta dalla Regione secondo cui essa non potrebbe emanare una disciplina legislativa dell'attività urbanistico-edilizia finché permangano i vincoli posti dalle disposizioni impugnate; la Regione infatti non avrebbe ancora predisposto «quanto occorre per la produzione legislativa».

Chiedendo il rigetto dell'istanza di sospensione, l'Avvocatura si richiama per ogni altra considerazione alle memorie relative alle controversie instaurate con i ricorsi delle Regioni Toscana, Marche e Campania.

29. — Successivamente, le Regioni Toscana, Marche e Campania hanno depositato ulteriori atti nei quali — in considerazione della rinuncia da parte dello Stato alla immediata pronuncia sulle istanze di sospensione da essa presentate in separati giudizi promossi nei confronti delle leggi regionali concernenti il condono edilizio — hanno aderito alla «richiesta di differimento» dell'esame delle istanze cautelari auspicata dall'Avvocatura contestualmente alla propria rinuncia.

Preso atto di tale rinuncia, con ordinanza n. 116 del 2004 la Corte ha disposto il rinvio dell'esame di tali istanze unitamente al merito.

30. — In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Campania ha depositato una memoria integrativa delle argomentazioni in precedenza svolte. La ricorrente, in particolare, contesta le affermazioni dell'Avvocatura secondo le quali gli «scopi di recupero erariale» determinerebbero la acquisizione della disciplina oggetto del giudizio all'ambito di una materia diversa dal «Governo del territorio». Tale tesi avrebbe, infatti, effetti «devastanti» sul riparto di competenze tra Stato e Regioni e «sulla stessa effettiva rigidità della Costituzione» e contrasterebbe con la recente giurisprudenza di questa Corte, che avrebbe chiarito come i singoli ambiti di legislazione devono essere qualificati in base all'oggetto cui afferiscono e non in base a criteri finalistici.

Anche la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria, replicando alle osservazioni dell'Avvocatura. In particolare, la Regione sostiene che allo Stato sarebbe vietato «sovvertire qualsiasi norma costituzionale» invocando le «ragioni di bilancio». Infatti, il riconoscimento del rilievo costituzionale del valore dell'equilibrio di bilancio implicherebbe soltanto che «gli interessi costituzionali che porterebbero ad imporre spese allo Stato vanno [...] contemperati con le esigenze di bilancio, al quale non si possono addossare indiscriminatamente ulteriori spese». Viceversa, nel reperimento delle risorse finanziarie lo Stato dovrebbe «rispettare i limiti posti dalla Costituzione»: da tale assunto deriverebbe il carattere eccezionale riconosciuto da questa Corte al condono del 1994.

Quanto alla pretesa dell'Avvocatura di giustificare il carattere dettagliato ed autoapplicativo della normativa impugnata in ragione della competenza penale riconosciuta allo Stato, la ricorrente nota come «la previsione del condono penale non giustifichi l'esenzione dalle sanzioni amministrative, e tanto meno una disciplina dettagliata della materia». Ancora, la Regione sostiene l'infondatezza del rilievo dell'Avvocatura secondo il quale mancherebbe nella doglianza regionale avverso il meccanismo del silenzio-assenso la proposta di «una soluzione alternativa», dal momento che, automaticamente, dall'accoglimento di detta doglianza risulterebbe «la necessità di un provvedimento esplicito di sanatoria».

Anche la Regione Umbria ha depositato una memoria, relativa ad entrambi i ricorsi da essa presentati, replicando alle osservazioni contenute nelle memorie dell'Avvocatura dello Stato con argomentazioni del tutto analoghe a quelle svolte dalla Regione Emilia-Romagna nella memoria sopra richiamata.

La Regione Toscana, nelle memorie depositate in entrambi i giudizi promossi, afferma innanzitutto l'infondatezza dell'eccezione, sollevata dall'Avvocatura nei propri scritti difensivi, di inammissibilità dell'impugnazione delle norme della legge di conversione del decreto-legge non impugnate nel ricorso presentato avverso il d.l. n. 269 del 2003. La giurisprudenza costituzionale avrebbe ormai pacificamente affermato che la mancata impu-

gnazione di una norma di un decreto-legge convertito in legge senza modificazioni non preclude l'impugnazione delle norme della legge di conversione, perché questa stabilisce in via definitiva la disciplina normativa. Sarebbe quindi ammissibile l'impugnazione dei commi 41, 42 e 43 dell'art. 32 del decreto-legge così come convertito dalla legge di conversione.

La Regione precisa, poi, di non aver riproposto, nel ricorso avente ad oggetto il testo del decreto-legge convertito, la censura sui commi 9 e 10, perché modificati in sede di conversione nel senso di prevedere l'intesa con la Conferenza unificata per la individuazione degli ambiti territoriali oggetto di riqualificazione e di messa in sicurezza; la ricorrente evidenzia inoltre che il comma 9 è stato successivamente abrogato dalla legge n. 350 del 2003.

La ricorrente ribadisce che l'art. 32 censurato, relativamente agli effetti amministrativi del condono edilizio, non sarebbe applicabile nel proprio territorio in forza della previsione del secondo comma dello stesso art. 32. Infatti, la Regione Toscana si sarebbe già dotata di una compiuta normativa edilizia che disciplina anche le conseguenze degli illeciti, consentendo la regolarizzazione di quelli meramente formali e di quelli sostanzialmente non rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 34-ter della legge della Regione Toscana 5 agosto 2003, n. 43 [Modifiche e integrazioni alla legge regionale 14 ottobre 1999, n. 52 (Norme sulle concessioni, le autorizzazioni e le denunce d'inizio delle attività edilizie disciplina dei controlli nelle zone soggette al rischio sismico disciplina del contributo di concessione sanzioni e vigilanza sull'attività urbanistico/edilizia, modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 maggio 1994, n. 39 e modifica della legge regionale 17 ottobre 1983, n. 69)], nonché escludendo del tutto la sanatoria degli illeciti compiuti in difformità dalla disciplina urbanistica ed edilizia (art. 37 della medesima legge regionale). Conseguentemente, il ricorso della Regione contro l'art. 32 impugnato dovrebbe ritenersi inammissibile per carenza di interesse e parallelamente infondata sarebbe la questione sollevata dallo Stato avverso la legge regionale Toscana 4 dicembre 2003, n. 55 (Accertamento di conformità delle opere edilizie eseguite in assenza di titoli abilitativi, in totale o parziale difformità o con variazioni essenziali, nel territorio della Regione Toscana).

In subordine, la Regione Toscana ribadisce le proprie censure avverso la norma impugnata che violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., in quanto l'art. 32 sarebbe in contrasto con la politica regionale in materia di abusi edilizi, volta a sanare solo quelli minori e non invece quelli più gravi; inoltre, sarebbe violata la potestà normativa regionale in conseguenza del carattere di dettaglio proprio della norma censurata e dell'impossibilità di configurare il condono edilizio come un principio fondamentale della materia del governo del territorio. La ricorrente, infine, riafferma che l'intervento statale non può ritenersi legittimo in quanto strumento di coordinamento della finanza pubblica, sia perché questo non potrebbe essere utilizzato per scardinare l'ordine delle competenze posto dalla Costituzione, sia perché tale coordinamento in realtà non si realizzerebbe, comportando per i comuni spese aggiuntive ed impreviste per lo svolgimento delle procedure amministrative per evadere le domande di condono e per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, nonché una riduzione delle entrate degli enti locali conseguente al venir meno degli introiti delle sanzioni amministrative per gli abusi edilizi.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, nella sua ulteriore memoria, si richiama esplicitamente alle argomentazioni esposte dalla Regione Emilia-Romagna. Inoltre, evidenzia come l'art. 119, secondo comma, — invocato dall'Avvocatura unitamente all'art. 118 per affermare la competenza statale in relazione alla «gestione complessiva della finanza pubblica» — e l'art. 117, terzo comma, Cost., non affiderebbero allo Stato una potestà esclusiva, ma solo il compito di dettare principi fondamentali.

Anche la Regione Lazio ha depositato una memoria integrativa delle argomentazioni svolte nel proprio ricorso. Innanzi tutto, la Regione evidenzia come le censure proposte, pur se riferite specificamente nei confronti di alcuni commi, debbano essere intese — come già evidenziato nel ricorso — come relative all'intero art. 32. In secondo luogo — sempre sul versante processuale — nella memoria si richiama quella giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto ammissibili i ricorsi nei confronti della legge di conversione di un decreto-legge, anche se non contenente emendamenti allo stesso, pur quando non sia stato impugnato il decreto.

Nel merito, la Regione Lazio ribadisce le argomentazioni già esposte, sottolineando ulteriormente come solo il carattere di straordinarietà, eccezionalità e non ulteriore ripetibilità avesse consentito alla Corte costituzionale di «salvare» i precedenti condoni edilizi. Ragionando in termini diversi, infatti, si giungerebbe a «teorizzare la legittimità costituzionale di un condono edilizio *sine die*, i cui effetti, com'è intuibile, paralizzerebbero ogni tentativo di dare una soluzione al problema attraverso lo strumento della legislazione ordinaria».

Ancora, del tutto infondato sarebbe l'argomento dell'Avvocatura secondo il quale il fondamento della normativa oggetto di impugnazione andrebbe reperito nell'art. 120 Cost., dal momento che non vi sarebbero emergenze istituzionali di particolare gravità che sole possono consentire l'attivarsi del potere contemplato da tale

disposizione, peraltro esclusivamente nei casi ivi tassativamente previsti. Da ultimo, si evidenzia come anche la Corte dei conti avrebbe avanzato dubbi sulla razionalità, da un punto di vista finanziario, dell'operazione realizzata con il d.l. n. 269 del 2003.

La Regione Marche, nella propria memoria, contesta le eccezioni di inammissibilità dei ricorsi sollevate dalla difesa dello Stato. In particolare, sulle censure concernenti la violazione dell'art. 77 Cost., richiama la giurisprudenza costituzionale che ne ha riconosciuto l'ammissibilità quando «la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o delle Province autonome ricorrenti». In ordine alla ammissibilità del ricorso regionale anche a tutela di posizioni costituzionalmente garantite agli enti locali, la ricorrente richiama l'attuale testo dell'art. 32 della legge n. 87 del 1953, che prevede la possibilità per la Regione di sollevare questione di legittimità costituzionale anche su proposta del Consiglio delle autonomie. Nel merito, insiste sulle censure già proposte.

31. — In prossimità dell'udienza pubblica, anche il comune di Roma ha depositato una nuova memoria, svolgendo ulteriori rilievi in ordine alla ammissibilità dello stesso e richiamando, nel merito, le argomentazioni dell'atto di intervento e dei ricorsi delle Regioni Umbria e Lazio.

32. — L'Avvocatura dello Stato ha presentato una memoria nei giudizi instaurati dalla Regione Campania, evidenziando come in essi siano intervenuti alcuni comuni esponendo punti di vista differenti. Ciò provverebbe, secondo l'Avvocatura, la difficoltà degli enti locali minori, che non sarebbero in grado di fronteggiare le situazioni in cui si trovano.

Nel merito, si osserva come «una manovra di finanza statale che ricollegli introiti all'esercizio (eventuale) da parte dei proprietari di edifici in tutto o in parte abusivi della facoltà di definire gli illeciti commessi, rimane pur sempre una manovra di finanza statale autonomamente giustificata dalle esigenze di questa, e radicata nella competenza legislativa dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), e dell'art. 119, comma secondo, Cost.».

Da ultimo, la difesa erariale precisa che il richiamo all'art. 120 Cost. deve essere inteso nel senso che da tale disposizione sarebbe desumibile un principio generale, consistente nella possibilità (anzi, necessità) di interventi di carattere straordinario e aggiuntivo per evitare la compromissione di interessi superiori.

Con la memoria depositata nel giudizio instaurato dalla Regione Lazio, l'Avvocatura dello Stato ribadisce che il ricorso deve considerarsi inammissibile, in quanto rivolto nei confronti della legge di conversione, anche in relazione alle parti del decreto non modificate, pur non essendo stato quest'ultimo oggetto di impugnazione.

Anche nei giudizi instaurati dalla Regione Toscana, l'ulteriore memoria difensiva dell'Avvocatura ribadisce l'eccezione di inammissibilità del ricorso avverso il testo del decreto-legge convertito, in quanto avrebbe ad oggetto anche disposizioni vigenti fin dal 2 ottobre 2003, le quali dunque sarebbero state impuginate oltre il termine fissato dall'art. 127, secondo comma, Cost. Inoltre l'impugnazione dei commi 41, 42 e 43 dell'art. 32 non sarebbe sorretta da alcuna motivazione. Nel merito, l'Avvocatura sostiene l'infondatezza della censura concernente il comma 49-ter dell'art. 32, dal momento che la norma si limiterebbe ad assegnare alla prefettura compiti meramente esecutivi delle ordinanze di demolizione o di acquisizione gratuita delle opere abusive, disposte dagli enti locali, e pertanto nessun potere autonomo verrebbe riconosciuto alla prefettura. In ordine alle altre censure mosse dalla Regione, la difesa erariale richiama le argomentazioni già svolte nei precedenti scritti difensivi.

Nella memoria concernente i giudizi promossi dalla Regione Marche, l'Avvocatura ribadisce l'eccezione di inammissibilità conseguente all'impossibilità per la Regione di far valere parametri costituzionali diversi da quelli che definiscono l'assetto delle competenze. Nel merito ritiene che il ricorso regionale sarebbe carente di attualità dell'interesse ove fosse vera la situazione di efficienza di tutela del territorio sotto il profilo urbanistico-edilizio che la ricorrente vorrebbe accreditare.

Considerato in diritto

1. — Le Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Friuli-Venezia Giulia hanno impugnato l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), ed in particolare i commi: 1, 2, 3, 5, 14-20; 25-31; 32 e seguenti (reg. ric. n. 76 del 2003); 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14-20; 24-41; (reg. ric. n. 81 del 2003); 1, 3, 5, 6, 9, 10, 14-20; 24, 25-40 (reg. ric. n. 82 del 2003); 1, 2, 3, 25, 26, lettera a), 28, 32, 35, 37, 38, 40, nonché l'Allegato I (reg. ric. nn. 83, 87 del 2003); 1, 2, 3, 4, 25, 26, lettera a), 28, 32, 35, 37, 38, 40, nonché l'Allegato I (reg. ric. n. 89 del 2003). La Regione Marche ha impugnato anche l'art. 32 citato nel suo complesso.

Le prospettazioni contenute nei ricorsi introduttivi dei giudizi sollevano rilievi di costituzionalità sostanzialmente analoghi e sintetizzabili nella pretesa violazione dei seguenti parametri costituzionali:

a) l'art. 117, quarto comma, della Costituzione (nonché, secondo i ricorsi della Regione Campania, l'art. 114 Cost.), in quanto la normativa impugnata interverrebbe nella materia dell'edilizia, affidata alla competenza residuale delle Regioni; ovvero, in subordine, l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto interverrebbe nella materia dell'urbanistica, affidata alla competenza residuale delle Regioni (così, in particolare, i ricorsi della Regione Campania e della Regione Marche); ovvero, in via ulteriormente subordinata, l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto interverrebbe con una disciplina di dettaglio in una materia, quale quella del «Governo del territorio», affidata alla competenza concorrente di Stato e Regioni, e non essendo, più in generale, la stessa idea di condono edilizio idonea ad essere qualificata quale principio fondamentale della materia;

b) l'art. 118 Cost., in quanto la disciplina del condono edilizio determinerebbe la vanificazione degli interventi di pianificazione e controllo locale, nonché la necessità di apprestare appositi strumenti urbanistici e soluzioni di governo del territorio che tengano conto delle conseguenze della disciplina statale impugnata, cosicché le Regioni e gli enti locali sarebbero costretti a subire, anziché governare, le destinazioni urbanistiche del territorio (così, in particolare, i ricorsi della Regione Campania, della Regione Marche e della Regione Toscana);

c) l'art. 77 Cost., dal momento che difetterebbero i presupposti costituzionali per l'esercizio della decretazione d'urgenza (così i ricorsi della Regione Campania e della Regione Marche); difetterebbe inoltre il requisito, costituzionalmente necessario, della omogeneità del contenuto del decreto-legge (così i ricorsi della Regione Campania); infine, il decreto-legge sarebbe inidoneo a porre i principi fondamentali di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.;

d) l'art. 119 Cost., e l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali in esso contemplata, in quanto il condono edilizio, disposto in vista di esigenze finanziarie del bilancio statale, comporterebbe spese particolarmente ingenti e di vario genere a carico delle finanze delle autonomie territoriali, a fronte di una compartecipazione al gettito delle operazioni di condono che sarebbe decisamente esigua;

e) l'art. 25 Cost., in quanto la reiterazione con cadenza novennale della sanatoria edilizia, implicando «non solo la lesione del principio di legalità», ma ledendo «soprattutto la fiducia dei cittadini sulla effettiva capacità degli organi pubblici di garantire il rispetto dei valori costituzionali coinvolti nella disciplina urbanistica ed edilizia», determinerebbe la violazione del principio di tassatività e certezza delle norme penali (così i ricorsi della Regione Marche);

f) l'art. 3 Cost., in quanto la disciplina in esame, riaprendo ed estendendo i termini del condono, introdurrebbe un sistema discriminatorio a svantaggio di coloro che, rispettando la normativa, non hanno costruito perché privi del titolo abilitativo, dovendo subire però le conseguenze in termini di degrado urbanistico del condono, trattando in modo uguale situazioni diverse, ossia quella di chi ha costruito in base ad un titolo legittimo e quella di chi ha costruito abusivamente, e non consentendo «di riportare ad uguaglianza, attraverso la sanzione, chi si è astenuto da comportamenti illeciti e chi illecitamente li ha compiuti»;

g) l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto la reiterazione del condono edilizio farebbe venir meno i caratteri di assoluta straordinarietà, eccezionalità ed irripetibilità che soli, secondo la giurisprudenza costituzionale, possono giustificare la sanatoria; nel caso in questione mancherebbero del tutto quelle circostanze eccezionali che, nelle precedenti situazioni, hanno portato la Corte costituzionale a ritenere giustificata la sanatoria; sarebbero incisi numerosi principi costituzionali, senza però che sia perseguito adeguatamente l'obiettivo della stessa disciplina impugnata;

h) l'art. 97 Cost., ed in particolare i principi di imparzialità dei pubblici poteri e di buon andamento dell'amministrazione, che sarebbero frustrati dalla inattività degli sforzi compiuti dalle amministrazioni locali al fine di reprimere l'abusivismo;

i) l'art. 9 e l'art. 117, terzo comma, Cost. (che sancisce la competenza regionale in tema di valorizzazione dei beni ambientali), nonché il «principio costituzionale di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati», in quanto il valore costituzionale dell'ordinato assetto del territorio non potrebbe «essere scambiato con valori puramente finanziari», come invece avviene nel caso del condono edilizio;

j) gli artt. 9, 32, 41 e 42 Cost., dal momento che la sanatoria prevista dalla disciplina impugnata inciderebbe negativamente nei confronti di valori costituzionali che tutti i livelli di governo e in particolare le regioni hanno il diritto-dovere di tutelare nella loro effettività, quali: i valori paesistico-ambientali, il valore della salute, il valore del corretto e ordinato svolgimento dell'attività imprenditoriale in materia edilizia, la tutela del diritto di proprietà (così i ricorsi della Regione Marche);

k) il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, nonché l'art. 2 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo

Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), che tale principio recepisce, e il principio costituzionale che prescrive «la partecipazione regionale al procedimento legislativo delle leggi statali ordinarie, quando queste intervengano in materia di competenza concorrente», desumibile dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dal momento che, in sede di adozione del decreto-legge, le autonomie regionali non sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-Regioni;

l) il giudicato costituzionale, ed in particolare le sentenze di questa Corte n. 427 del 1995, n. 416 del 1995, n. 231 del 1993, n. 369 del 1988 e n. 302 del 1988, con cui sarebbe stato «attribuito al regime di sanatoria [...] carattere episodico e delimitato temporalmente», pena la illegittimità costituzionale (così i ricorsi della Regione Campania);

m) l'art. 4, numero 12, e l'art. 8 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), in riferimento all'autonomia legislativa e amministrativa della Regione nella materia urbanistica, in quanto le competenze regionali in detta materia potrebbero essere legittimamente vincolate solo dalla Costituzione, dai principi generali dell'ordinamento giuridico e dalle norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, tra le quali non potrebbe certo essere annoverata la previsione di un condono edilizio.

2. — Le ricorrenti hanno altresì proposto, in via subordinata, le seguenti specifiche censure:

n) il comma 26, lettera *a)*, dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, nella parte in cui subordina la sanabilità alla legge regionale nel caso degli abusi minori in zone non vincolate, sottraendo viceversa alla decisione regionale gli abusi maggiori e gli abusi minori in zone vincolate, violerebbe i principi di eguaglianza e ragionevolezza, nonché gli artt. 117 e 118 Cost;

o) il comma 25, «in quanto non eccettua dal condono gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato», violerebbe il principio di ragionevolezza, poiché — una volta iniziato il procedimento sanzionatorio — il condono edilizio non porterebbe alcun vantaggio al pubblico interesse, né in termini di «uscita allo scoperto» di situazioni di illegalità, né in termini economici, poiché le sanzioni urbanistiche sono essenzialmente di carattere pecuniario;

p) i commi 3, 25, 26, lettera *a)*, 28, 32, 35, lettere *b)* e *c)*, 37, 38, 40 e l'allegato 1, in quanto con disciplina dettagliata ed autoapplicativa stabiliscono le modalità, i termini e le procedure relative al condono edilizio, violerebbero l'art. 117 Cost., perché la competenza dello Stato a dettare norme non cedevoli non sarebbe giustificata, nel caso di specie, né da materie indicate dall'art. 117, secondo comma, né dall'attrazione di funzioni amministrative allo Stato in base all'art. 118;

q) i commi 25 e 35 violerebbero il principio di ragionevolezza, in quanto la disciplina del comma 25 estende il condono agli abusi compiuti sino a sei mesi prima dell'entrata in vigore del decreto-legge impugnato (mentre nel caso dei due precedenti condoni il termine era rispettivamente di un anno e di diciassette mesi) e ciò renderebbe particolarmente difficile distinguere le opere ultimate da quelle non ultimate, complicando notevolmente l'attività di vigilanza amministrativa; la disciplina risulterebbe collegata al disposto del comma 35, in forza del quale è sufficiente, ove l'opera abusiva non superi i 450 metri cubi, una autocertificazione per la prova dello «stato dei lavori», consentendo così di far passare per già costruite opere in corso di costruzione o ancora da costruire;

r) il comma 25 violerebbe gli artt. 3, 9, 97, 117 e 118 Cost., nella parte in cui prevede un limite di volume (750 metri cubi) per ogni singola richiesta di sanatoria, senza però precisare che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area;

s) il comma 37 violerebbe il principio di ragionevolezza, dal momento che sarebbe «palese» il contrasto con tale principio di una norma che sana gli abusi in virtù del solo decorso del tempo con un meccanismo di «silenzio-assenso», nonché gli artt. 9, 97, 117 e 118 Cost. (e gli artt. 4 e 8 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), perché renderebbe eventuale il controllo dei comuni sull'ammissibilità delle domande di condono, ledendo altresì le competenze regionali in materia di governo del territorio;

t) i commi da 14 a 20 ed il comma 24, che disciplinano la sanatoria degli abusi commessi sulle aree di proprietà statale, facendola dipendere unicamente dalla volontà e dalla decisione dello Stato proprietario, senza dare alcuna rilevanza a quanto in merito stabilito dal legislatore regionale, violerebbero l'art. 117 Cost., che affida alle Regioni la competenza a disciplinare l'ammissibilità urbanistica degli interventi anche sulle aree di proprietà dello Stato, nonché gli artt. 118 e 119, perché la decisione sulla ammissibilità della sanatoria viene riservata al soggetto proprietario dell'area, senza possibilità di contraddittorio con gli enti locali interessati e in assenza di una previa intesa con le Regioni;

u) il comma 5, il quale affida al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti un ruolo di coordinamento per l'applicazione della normativa sul condono, violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., perché non vi sarebbe alcuna esigenza unitaria in grado di giustificare l'attribuzione ad un organo statale di tale funzione, in una materia, come il «governo del territorio», attribuita alla competenza regionale;

v) il comma 6 violerebbe l'art. 118 Cost., perché in una materia regionale determinerebbe la avocazione di funzioni amministrative al centro senza prevedere, come richiesto dalla sentenza n. 303 del 2003, l'intesa con la Regione interessata, nonché l'art. 119 Cost., il quale non ammette finanziamenti vincolati alla realizzazione di interventi scelti dal Ministro;

w) i commi 9 e 10 violerebbero gli artt. 118 e 119 Cost. per ragioni analoghe a quelle appena richiamate.

3. — Le Regioni Campania, Marche, Toscana ed Emilia-Romagna (quest'ultima con atto separato, notificato il 9 febbraio 2004 e depositato il 10 febbraio 2004) chiedono inoltre l'applicazione dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ritenendo sussistenti le condizioni ivi previste perché la Corte possa sospendere in via cautelare l'esecuzione della normativa impugnata.

4. — Le Regioni Lazio, Marche, Toscana, Umbria, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Campania hanno impugnato l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, così come risultante dalla conversione in legge ad opera della legge 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), ed in particolare i commi: 1, 2, 3, 9, 14-23; 25, 26, 32-38; 41 e 42 (reg. ric. n. 6 del 2004); 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14-20; 24-41 (reg. ric. n. 8 del 2004); 1, 3, 5, 14-20; 25-43; 49-ter (reg. ric. n. 10 del 2004); 1, 3, 25, 26, lettera a), 28, 32, 35, 37, 38, 40 e l'Allegato 1 (reg. ric. n. 11 del 2004); 1, 3, 4, 25, 26, lettera a), 28, 32, 35, 37, 38, 40 e l'Allegato 1 (reg. ric. n. 12 del 2004); 1, 2, 3, 25, 26, lettera a), 28, 32, 35, 37, 38, 40 e l'Allegato 1 (reg. ric. n. 13 del 2004); 1, 2, 3, 5, 14-20; 25-50 (reg. ric. n. 14 del 2004). Le Regioni Marche e Campania hanno impugnato anche l'art. 32 citato nel suo complesso.

Le ricorrenti ripropongono sostanzialmente le medesime censure già sollevate nei confronti dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 nel testo originario, con le seguenti precisazioni e aggiunte.

L'art. 77 Cost. sarebbe violato anche dalla legge n. 326 del 2003, dal momento che la carenza dei requisiti costituzionalmente previsti per la decretazione d'urgenza si ripercuoterebbe, quale vizio *in procedendo*, anche nei confronti della legge di conversione.

La Regione Marche lamenta la violazione dell'art. 79 Cost., in quanto il provvedimento normativo impugnato costituirebbe, nella sostanza, una vera e propria amnistia, adottata senza percorrere le vie del procedimento aggravato previsto dalla citata disposizione costituzionale

L'art. 3 Cost. è invocato, nel ricorso della Regione Lazio, anche in quanto la disciplina impugnata violerebbe il principio di eguaglianza a causa della perdita di valore degli immobili dei cittadini rispettosi della legge conseguente alla immissione sul mercato di immobili abusivi, nonché dell'aumento della pressione fiscale a carico dei medesimi cittadini al fine di reperire le risorse finanziarie volte alla realizzazione delle opere di urbanizzazione.

Sempre secondo la Regione Lazio, il principio di ragionevolezza, sancito dal medesimo art. 3 Cost., sarebbe violato anche perché dalla normativa risultante dalle modifiche operate in sede di conversione e derivante dalle abrogazioni disposte dalla legge finanziaria per il 2004, emergerebbe chiaramente che sarebbe rimasto soltanto il condono edilizio, mentre sarebbero stati abrogati i fondi per la riqualificazione urbanistica e ambientale, pur ritenuti evidentemente insufficienti dalle Regioni, ciò che renderebbe palese «la irragionevolezza e la scarsa attendibilità del meccanismo congegnato attraverso le varie disposizioni di cui all'art. 32, per realizzare finalità di reale e credibile intento di riqualificazione del territorio»; inoltre, la modifica dell'art. 32 della legge n. 47 del 1985 renderebbe applicabile il condono anche alle pratiche restite inevase sotto l'egida di precedenti condoni, con il risultato di realizzare l'effetto di un «condono "open"».

Per quel che concerne le singole disposizioni contenute nell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, così come risultante dalla conversione ad opera della legge n. 326 del 2003, le Regioni ricorrenti ribadiscono le censure già proposte nei confronti del testo originario del decreto-legge, evidenziando, tuttavia, alcuni profili nuovi di impugnazione connessi con le modifiche normative introdotte dalla legge di conversione.

Il comma 25 dell'art. 32 viene censurato in quanto, prevedendo un limite massimo per la costruzione abusiva considerata nel suo complesso pari a 3000 metri cubi, violerebbe gli artt. 3, 9, 97, 117 e 118 Cost., poiché non pre-

ciserebbe che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area; viene peraltro mantenuta ferma la censura rivolta al medesimo comma 25 nella versione originaria del d.l. n. 269 del 2003, in quanto gli emendamenti introdotti in sede di conversione opererebbero soltanto *pro futuro*.

Dei commi 9 e 10 si ribadisce il contrasto con l'art. 118 Cost., nonostante che il comma 9, nel testo risultante a seguito della conversione, preveda l'intesa con la Conferenza unificata, in quanto risulterebbe comunque riconosciuta una priorità alle aree oggetto di programmi di riqualificazione approvati con decreto del Ministro dei lavori pubblici.

Nei ricorsi suddetti si propone, infine, censura avverso il comma 49-ter, introdotto in sede di conversione, il quale, determinando l'accentramento della competenza concernente le demolizioni in capo al prefetto, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost; ciò in quanto tale norma non esprimerebbe un principio fondamentale, né del resto sarebbe giustificabile in base ad esigenze unitarie, in quanto l'amministrazione statale non sarebbe adeguata allo svolgimento di tale funzione, non disponendo nemmeno dei dati per effettuare il controllo degli interventi edilizi.

5. — Le Regioni Campania, Marche, Toscana ed Emilia-Romagna chiedono inoltre, anche nei confronti dell'art. 32 come risultante dalle modifiche operate in sede di conversione, l'applicazione dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003, ritenendo sussistenti le condizioni ivi previste perché la Corte possa sospendere in via cautelare l'esecuzione della normativa impugnata.

6. — La Regione Basilicata ha impugnato, con un unico ricorso, l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, sia nel testo originario che nel testo risultante dalla legge di conversione, esponendo censure rivolte in generale nei confronti dell'intero art. 32, e sostanzialmente corrispondenti, nel merito, a quelle più sopra richiamate.

7. — La Regione Toscana, con il ricorso n. 10 del 2004, ha impugnato anche l'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito della legge di conversione n. 326 del 2003, mentre la Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 13 del 2004, ha impugnato anche l'art. 21, nonché i commi 21 e 22 dell'art. 32. Tali ultime disposizioni, congiuntamente al comma 23, risultano impugunate altresì dalla Regione Campania, con entrambi i propri ricorsi (n. 76 del 2003 e n. 14 del 2004).

Per ragioni di omogeneità di materia, tali questioni di costituzionalità verranno trattate separatamente da quelle concernenti la disciplina del condono edilizio di cui all'art. 32 sollevate con i medesimi ricorsi e appena illustrate, per essere definite con distinte decisioni di questa Corte.

8. — In considerazione dell'identità della materia, nonché dei profili di illegittimità costituzionale fatti valere, i ricorsi, per la parte relativa all'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, sia nel testo originario, che in quello risultante dalla conversione ad opera della legge n. 326 del 2003, possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

9. — Con ordinanza letta nella pubblica udienza dell'11 maggio 2004 e allegata alla presente sentenza, sono stati dichiarati inammissibili gli interventi spiegati nel giudizio dai Comuni di Roma, Salerno, Ischia e Lacco Ameno, dal CODACONS e dal World Wide Fund for Nature (WWF) ONLUS.

10. — Deve essere dichiarata l'inammissibilità del ricorso n. 6 del 2004, proposto dalla Regione Lazio, in quanto notificato al Presidente del Consiglio dei ministri presso l'Avvocatura generale dello Stato e non presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (*cf.*, da ultimo, la sentenza n. 333 del 2000).

11. — Il ricorso della Regione Basilicata si rivolge genericamente nei confronti dell'intero art. 32, pur motivando soltanto in relazione al condono edilizio. È possibile tuttavia — non essendo specificamente indicati i commi dell'articolo nei cui confronti vengono rivolte le doglianze — interpretare il ricorso come rivolto esclusivamente nei confronti delle disposizioni che disciplinano il condono edilizio (*cf.*, ad esempio, sentenza n. 15 del 2004). Analogamente è da dirsi in relazione ai ricorsi delle Regioni Marche e Campania, nella parte in cui si rivolgono all'art. 32 nella sua interezza.

12. — Inammissibili, invece, devono essere ritenute le censure rivolte dalla Regione Campania specificamente nei confronti dei commi 44, 45, 46, 47, 48, 49 e 50 del d.l. n. 269 del 2003 e dei medesimi commi, nonché dei commi 49-bis e 49-quater, del testo dell'art. 32 convertito dalla legge n. 326 del 2003, in quanto non sorrette da alcuna delle argomentazioni in diritto rinvenibili nei ricorsi. Ciò a prescindere dal fatto che la medesima Regione Campania, nel ricorso n. 14 del 2004 avverso il testo del decreto-legge così come convertito in legge dalla legge n. 326 del 2003, impugna erroneamente i commi 48 e 49, soppressi in sede di conversione in legge.

Ancora, va esclusa l'ammissibilità delle censure sollevate dalla Regione Marche, con i ricorsi n. 81 del 2003 e n. 8 del 2004, in relazione ai parametri costituiti dagli artt. 32, 41 e 42 Cost., in quanto non viene fornita alcuna motivazione autonoma rispetto agli altri profili di doglianza.

Del pari inammissibile è la censura proposta dalla Regione Campania, con i ricorsi n. 76 del 2003 e n. 14 del 2004, in riferimento al parametro dell'art. 114 Cost., anch'essa non motivata in alcun modo. Il rilievo di incostituzionalità di cui alla sopra indicata lettera *h*) — fondato sulla violazione dell'art. 97 Cost., in quanto i principi di imparzialità dei pubblici poteri e di buon andamento dell'amministrazione sarebbero frustrati dalla inanità degli sforzi compiuti dalle amministrazioni locali al fine di reprimere l'abusivismo — deve invece essere dichiarato inammissibile perché eccessivamente generico.

Quanto alla censura concernente il comma 10 dell'art. 32, formulata in entrambi i ricorsi della Regione Marche e nel ricorso della Regione Toscana avverso il testo del d.l. n. 269 del 2003, ne va dichiarata l'inammissibilità con riferimento al ricorso n. 8 del 2004 della Regione Marche per carenza di qualunque autonoma motivazione, mentre le modifiche apportate dalla legge di conversione debbono ritenersi soddisfattive delle doglianze prospettate dalle ricorrenti in relazione al testo originario del decreto-legge, consentendo — in assenza di un'attuazione *medio tempore* della norma impugnata — di dichiarare la cessazione della materia del contendere (*cf.*, da ultimo, ordinanza n. 137 del 2004).

13. — Numerose tra le questioni proposte dalle Regioni ricorrenti fanno riferimento a parametri differenti da quelli specificamente concernenti il riparto di competenze tra le stesse e lo Stato. Non possono essere ritenute ammissibili le censure relative ad aspetti che non siano potenzialmente idonei «a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o Province autonome ricorrenti» (sentenza n. 303 del 2003; *cf.*, inoltre, le sentenze n. 353 del 2001, n. 503 del 2000, n. 408 del 1998, n. 87 del 1996). Alla luce di tale criterio deve essere dichiarata l'inammissibilità della questione di cui alla sopra indicata lettera *f*), secondo la quale la disciplina impugnata violerebbe l'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di eguaglianza, perché discriminerebbe tra cittadini rispettosi della legalità e cittadini che non lo siano, in sfavore dei primi. È del tutto evidente, infatti, che tale vizio non sarebbe in grado di incidere in alcun modo sulla sfera di autonomia delle ricorrenti. Per le medesime ragioni è inammissibile anche la censura di cui alla sopra indicata lettera *e*), secondo la quale la disciplina impugnata violerebbe l'art. 25 Cost. e, in particolare, i principi di legalità, tassatività e certezza delle norme penali.

14. — Vanno disattese, invece, le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura dello Stato nei confronti delle censure di cui alle sopra indicate lettere *d*) e *t*), secondo le quali le Regioni non sarebbero legittimate a ricorrere avverso la disciplina impugnata, in quanto pretenderebbero di far valere competenze non solo proprie, ma anche degli enti locali.

Infatti, la stretta connessione, in particolare in materia urbanistica e in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali. Ciò al di là del fatto che il nuovo quarto comma dell'art. 123 Cost. ha configurato il Consiglio delle autonomie locali come organo necessario della Regione e che l'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 (così come sostituito dall'art. 9, comma 2, della legge n. 131 del 2003), ha attribuito proprio a tale organo un potere di proposta alla giunta regionale relativo al promovimento dei giudizi di legittimità costituzionale in via diretta contro le leggi dello Stato.

15. — Nel periodo intercorrente tra l'approvazione della legge di conversione n. 326 del 2003 e la proposizione dei ricorsi nei confronti di quest'ultima, è intervenuta la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2004), che ha abrogato i commi 6, 9 e 24 dell'art. 32 in questione. Tale sopravvenienza normativa, in considerazione del tenore delle censure rivolte avverso le disposizioni menzionate, deve essere ritenuta soddisfattiva delle pretese regionali. Conseguentemente, anche alla luce della evidente inattuazione *medio tempore* di tali disposizioni, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere riguardo alle predette censure.

16. — A questo punto è possibile passare ad esaminare i profili di merito delle rimanenti censure prospettate dalle Regioni ricorrenti, tenendo conto che i riferimenti che si faranno di seguito alle disposizioni oggetto del giudizio devono intendersi relativi, salvo diversa esplicita indicazione, al testo dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 quale convertito in legge dalla legge n. 326 del 2003.

17. — In via preliminare appare opportuno evidenziare alcune caratteristiche generali di questo nuovo condono edilizio.

Malgrado la titolazione dell'art. 32 sia «Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni delle aree demaniali», l'oggetto fondamentale di tale disposizione è la previsione e la disciplina di un nuovo condono edilizio esteso all'intero territorio nazionale, di carattere temporaneo ed eccezio-

nale rispetto all'istituto a carattere generale e permanente del «permesso di costruire in sanatoria», disciplinato dagli artt. 36 e 45 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), ancorato a presupposti in parte diversi e comunque sottoposto a condizioni assai più restrittive.

Si tratta, peraltro, di un condono che si ricollega sotto molteplici aspetti ai precedenti condoni edilizi che si sono succeduti dall'inizio degli anni ottanta: ciò è reso del tutto palese dai molteplici rinvii contenuti nell'art. 32 alle norme concernenti i precedenti condoni, ma soprattutto dal comma 25 dell'art. 32, il quale espressamente rinvia alle disposizioni dei «capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni», disponendo che tale normativa, come ulteriormente modificata dal medesimo art. 32, si applica «alle opere abusive» cui la nuova legislazione appunto si riferisce. Attraverso questa tecnica normativa, consistente nel rinvio alle disposizioni dell'istituto del condono edilizio come configurato in precedenza, si ha una esplicita saldatura fra il nuovo condono ed il testo risultante dai due precedenti condoni edilizi di tipo straordinario, cui si apportano solo alcune limitate innovazioni.

Resta, in particolare, la caratteristica fondamentale di mantenere collegato il condono penale con la sanatoria amministrativa: l'integrale pagamento dell'oblazione, oltre a costituire il presupposto per l'estinzione dei reati edilizi, estingue anche i relativi procedimenti di esecuzione delle sanzioni amministrative (*cf.* art. 38, secondo comma, della legge n. 47 del 1985) e costituisce uno dei requisiti per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria (commi 32 e 37 dell'art. 32 in questione); ancora, l'oblazione interamente corrisposta costituisce condizione perché la sanatoria renda inapplicabili le sanzioni amministrative, «ivi comprese le pene pecuniarie e le sovrattasse previste per le violazioni delle disposizioni in materia di imposte sui redditi relativamente ai fabbricati abusivamente eseguiti» (*cf.* art. 38, quarto comma, della legge n. 47 del 1985).

Ciò non esclude, peraltro, che — ove sia stata effettuata l'oblazione — pur in presenza di diniego di sanatoria, si estinguano i reati edilizi e le sanzioni amministrative consistenti nel pagamento di una somma di denaro siano «ridotte in misura corrispondente all'oblazione versata» (art. 39 della legge n. 47 del 1985).

Rispetto ai precedenti, l'attuale condono risulta per alcuni profili più ristretto, dal momento che il comma 25, relativamente alle nuove costruzioni residenziali, pone un limite complessivo di 3.000 metri cubi ai volumi sanabili, e definisce analiticamente le tipologie di abusi condonabili (comma 26 e allegato 1), introducendo altresì alcuni nuovi limiti all'applicabilità del condono (comma 27), che si aggiungono a quanto previsto negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985. A fianco di tali previsioni, viene disciplinata analiticamente la possibilità di sanare opere abusive edificate su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale o su aree gravate da diritti di uso civico (commi da 14 a 20).

Il richiamo all'intero capo IV della legge n. 47 del 1985 rende applicabile anche al presente condono la sospensione dei procedimenti amministrativi e giurisdizionali disposta dall'art. 44 della legge n. 47 del 1985, con effetto dalla data di entrata in vigore del decreto e fino alla scadenza dei termini fissati per la presentazione delle domande di sanatoria [stabilito, come è noto, originariamente al 31 marzo 2004, quindi differito al 31 luglio 2004 dal decreto-legge 31 marzo 2004, n. 82 (Proroga di termini in materia edilizia), convertito in legge ad opera della legge 28 maggio 2004 n. 141 (Conversione in legge del decreto-legge 31 marzo 2004, n. 82, recante proroga di termini in materia edilizia)].

La regolare e tempestiva presentazione di tale domanda al comune competente, nonché il versamento dell'oblazione, «sospende il procedimento penale e quello per le sanzioni amministrative» (art. 38, primo comma, della legge n. 47 del 1985).

Il titolo abilitativo è rilasciato dal comune, ove non vi siano motivi ostativi (art. 35 della legge n. 47 del 1985), ma il comma 37 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 dispone che il decorso di 24 mesi dalla consegna della documentazione, senza che l'amministrazione abbia adottato un provvedimento negativo, integra un'ipotesi di silenzio-assenso, che equivale al rilascio del titolo abilitativo in sanatoria.

Da notare, infine, che permane l'atipicità dell'oblazione delineata da questa legislazione (e destinata all'erario statale, ai sensi dell'art. 34, primo comma, della legge n. 47 del 1985), che differisce sotto più profili dall'istituto disciplinato in generale dagli artt. 162 e 162-*bis* del codice penale, e la cui quantificazione è determinata o forfetariamente o in misura rapportata alla tipologia dell'abuso, alla qualità degli immobili e alla superficie della costruzione abusivamente realizzata (si veda, al riguardo, la sentenza n. 369 del 1988).

Quanto al ruolo riconosciuto in questa legislazione alle autonomie territoriali, i comuni, principali titolari dei poteri pianificatori in materia urbanistica nonché dei poteri gestionali, ivi compreso — come accennato — il «permesso di costruire in sanatoria», sono tenuti da questa legislazione a rilasciare il titolo abilitativo in sanatoria (artt. 31 e 35, quattordicesimo comma, della legge n. 47 del 1985), anche per le opere edilizie contrastanti con i loro

atti di pianificazione. A seguito della sanatoria sono altresì vincolati a rilasciare «il certificato di abitabilità o agibilità anche in deroga ai requisiti fissati da norme regolamentari, qualora le opere sanate non contrastino con le disposizioni vigenti in materia di sicurezza statica» (art. 35, diciottesimo comma, della legge n. 47 del 1985).

Tutto ciò comporta, come già ricordato, prima la sospensione del procedimento relativo alle sanzioni amministrative, poi l'estinzione dei relativi procedimenti di esecuzione, e infine, ove si giunga al rilascio del titolo in sanatoria, la loro inapplicabilità. Al tempo stesso, questo condono straordinario di fatto esclude, o comunque limita fortemente, la possibilità per i comuni di rilasciare l'ordinario «permesso di costruire in sanatoria».

Per quel che concerne i maggiori costi che le amministrazioni comunali devono affrontare, sia per lo svolgimento delle procedure amministrative sia per la realizzazione delle opere di urbanizzazione e in genere per gli interventi di riqualificazione delle aree interessate dalle opere abusive, l'art. 32 prevede il ricorso a quattro diverse forme di introiti. La legge regionale può disporre un incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura indicata dallo stesso art. 32 (tabella C dell'allegato 1) «ai fini della attivazione di politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo edilizio», nonché per l'effettuazione di controlli periodici del territorio (comma 33). La legge regionale, ancora, può incrementare «fino al massimo del 100 per cento» gli oneri di concessione relativi alle opere abusive oggetto di sanatoria (comma 34). La stessa amministrazione comunale può aumentare fino ad un massimo del 10 per cento i diritti ed oneri ordinariamente previsti per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi «da utilizzare con le modalità di cui all'articolo 2, comma 46, della legge 23 dicembre 1996, n. 662» (comma 40). Infine, il Ministero dell'economia attribuisce ai comuni il 50 per cento delle somme riscosse a conguaglio dell'oblazione, «al fine di incentivare la definizione delle domande di sanatoria» (comma 41).

La nuova normativa sul condono, peraltro, prevede direttamente (al comma 38, che rinvia all'allegato 1) la misura dell'anticipazione degli oneri concessori, la cui determinazione è, invece, di competenza del comune e della legge regionale (*cf.* art. 37 della legge n. 47 del 1985, nonché art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001).

Quanto alle Regioni, malgrado l'intervenuto accrescimento dei loro poteri in conseguenza della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 riserva loro ambiti di intervento assai ristretti ed entro termini molto esigui. Infatti, la normativa oggetto del presente giudizio prevede che le Regioni mediante leggi possano intervenire solo in questi limiti: per i soli illeciti relativi ad opere di restauro e risanamento conservativo o ad opere di manutenzione straordinaria realizzate in aree non soggette ai vincoli di cui all'art. 32 della legge n. 47 del 1985, come modificato dal comma 43 dell'impugnato art. 32, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della disciplina qui esaminata, la Regione, con propria legge, può determinare «la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tali tipologie di abuso edilizio» (comma 26, lettera *b*); entro i medesimi sessanta giorni, possono anche essere emanate «norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria» (comma 33); inoltre, nello stesso termine, può essere previsto, tra l'altro, «un incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura determinata nella tabella C» (comma 33); ancora, è possibile aumentare «gli oneri di concessione relativi alle opere abusive oggetto di sanatoria [...] fino al massimo del 100 per cento», nonché individuare modalità di attuazione della norma secondo cui chi esegua in tutto o in parte le opere di urbanizzazione primaria o secondaria può detrarre dall'importo complessivo degli oneri concessori quanto già versato a titolo di anticipazione (comma 34); infine, si può prevedere l'obbligo di allegare alla domanda di definizione dell'illecito ulteriore documentazione rispetto a quella già determinata dalla legge statale (comma 35, lettera *c*).

18. — La pluralità ed eterogeneità dei profili di costituzionalità sollevati dalle ricorrenti rende opportuno esaminare, in via prioritaria, le censure mosse nei confronti dell'intero istituto disciplinato dall'art. 32 oggetto del presente giudizio e delle sue caratteristiche complessive. A tale riguardo, è ovviamente preliminare l'analisi dei rilievi di costituzionalità relativi alla fonte utilizzata.

Le Regioni ricorrenti hanno anzitutto impugnato l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 per asserito contrasto con l'art. 77 Cost., sia per carenza dei presupposti di necessità e urgenza, sia per la disomogeneità del contenuto del decreto-legge, sia, infine, perché il decreto-legge sarebbe inidoneo a porre i principi fondamentali di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, le ricorrenti hanno negato la legittimità costituzionale della conversione in legge dell'art. 32 ad opera della legge n. 326 del 2003, in quanto i vizi del decreto-legge si ripercuoterebbero come vizi *in procedendo* sulla stessa legge di conversione.

Le questioni non sono fondate.

Per ciò che riguarda in particolare l'art. 32 nel testo originario del decreto-legge n. 269 del 2003, non può negarsi che la delicata materia del condono edilizio potrebbe meritare una più meditata elaborazione tramite l'ordinario procedimento di formazione delle leggi; al tempo stesso, peraltro, potrebbero essere adottati per questo

particolare istituto anche alcuni specifici motivi per un'immediata adozione ed entrata in vigore del testo normativo, destinato ad avere — come prima esposto — efficacia sulle procedure giurisdizionali ed amministrative in corso, ma soprattutto per evitare o ridurre spinte alla modifica del disegno di legge sotto la pressione di interessi favorevoli a nuove opere abusive.

Se a ciò si aggiunge che in questo caso sembra aver pure pesato — seppur opinabilmente — la necessità di inserire questo provvedimento in un assai più ampio decreto-legge intitolato «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», non può negarsi che ci si trovi in un contesto nel quale la Corte costituzionale non può rilevare un caso di «evidente mancanza» dei presupposti di necessità e di urgenza prescritti dal secondo comma dell'art. 77 Cost., secondo la sua ormai consolidata giurisprudenza in materia (fra le molte, *cf.* da ultimo la sentenza n. 341 del 2003 e la sentenza n. 6 del 2004).

Quanto poi alla presunta carenza di omogeneità dell'oggetto del decreto-legge, è sufficiente rilevare che non si tratta di requisito costituzionalmente imposto (seppur opportunamente previsto dal comma 3 dell'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo ed ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri»).

In ordine alla pretesa secondo la quale il decreto-legge sarebbe una fonte strutturalmente inidonea alla posizione di principi fondamentali, deve essere osservato che questa Corte ha già più volte chiarito che «un decreto-legge può di per sé costituire legittimo esercizio dei poteri legislativi che la Costituzione affida alla competenza statale, ivi compresa anche la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 6 del 2004).

Tali considerazioni, peraltro, valgono anche ad escludere la lamentata violazione dell'art. 77 Cost. da parte della legge di conversione, senza che occorra in questa sede prendere in esame la possibilità secondo la quale i vizi del decreto-legge relativi alla carenza dei presupposti costituzionali per la sua adozione si riverberino anche su quest'ultima quali vizi *in procedendo* (sul punto, *cf.* comunque le sentenze n. 341 del 2003, n. 29 e n. 16 del 2002, n. 398 del 1998 e n. 330 del 1996).

19. — La Regione Marche, nel ricorso contro l'art. 32 convertito dalla legge n. 326 del 2003, ha sollevato anche la questione di legittimità costituzionale dell'intero istituto del condono in riferimento alla presunta lesione dell'art. 79 Cost., così riproponendo una tesi che già più volte in passato era stata sostenuta in atti introduttivi di giudizi di legittimità costituzionale. In base a tale ricostruzione, il condono costituirebbe in realtà un tipo di amnistia impropria, che quindi andrebbe prevista e disciplinata solo tramite una legge conforme alle rigide prescrizioni di cui all'art. 79 Cost.

La questione non è fondata.

L'assoluta mancanza di nuove argomentazioni a sostegno del rilievo di costituzionalità sollevato, rispetto a quelle già in passato affrontate da questa Corte, induce a confermare gli esiti della precedente giurisprudenza: se nella sentenza n. 369 del 1988 si era negata la natura di amnistia impropria al condono, a causa della «complessa fattispecie estintiva» del reato, che «viene ad essere [...] almeno di regola, costitutiva (di effetti amministrativi) ed estintiva (di effetti penali)», e nella quale la non punibilità si produce «soltanto a seguito delle manifestazioni di concrete volontà degli interessati e dell'autorità amministrativa», nella sentenza n. 427 del 1995 — adottata dopo la modificazione dell'art. 79 Cost. ad opera della legge costituzionale 6 marzo 1992 n. 1 (Revisione dell'art. 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto) — questa tesi è stata esplicitamente confermata, sottolineandosi inoltre come esistano nell'ordinamento casi di altre leggi determinanti «lo stesso effetto estintivo del reato prodotto dal condono edilizio».

D'altra parte — come in precedenza evidenziato — l'attuale testo dell'art. 45 del d.P.R. n. 380 del 2001 prevede un analogo effetto estintivo del reato a seguito del rilascio del permesso di costruire in sanatoria ai sensi dell'art. 36 del medesimo d.P.R.

20. — In relazione alle censure di ordine sostanziale che le ricorrenti muovono nei confronti dell'intero istituto disciplinato nelle disposizioni impugnate, nonostante alcune di esse si rivolgano a contestare la stessa ammissibilità di un condono edilizio, è opportuno prendere in esame anzitutto i rilievi fondati sulla lamentata violazione del sistema costituzionale delle competenze, dal momento che tutte le Regioni ricorrenti contestano primariamente la legittimità costituzionale dell'art. 32 sulle base delle proprie attribuzioni costituzionali in tema di edilizia, di urbanistica o di governo del territorio: se le Regioni ad autonomia ordinaria lo fanno in riferimento ai commi terzo o quarto dell'art. 117 e all'art. 118 Cost., la Regione Friuli-Venezia Giulia lo fa in riferimento all'art. 4, numero 12, e all'art. 8 della legge costituzionale n. 1 del 1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Solo la Regione Campania e la Regione Marche sostengono la tesi secondo la quale il condono edilizio inciderebbe in una materia di competenza residuale delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. (l'edilizia o l'urbanistica), mentre tutte le Regioni ad autonomia ordinaria ritengono che, ove la disciplina oggetto del presente giudizio dovesse essere collocata nell'ambito di una materia affidata alla competenza concorrente di Stato e Regioni (nel caso di specie, «governo del territorio»), comunque contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei limiti posti da tale disposizione al legislatore statale. Ciò, innanzi tutto, in quanto l'art. 32 detterebbe una normativa di dettaglio, per di più intrinsecamente non cedevole; in secondo luogo, a causa della circostanza secondo la quale la stessa idea di condono edilizio, in quanto disciplina eccezionale, non sarebbe idonea ad essere qualificata quale principio fondamentale della materia.

Inoltre, si sostiene che, anche non contestandosi il pieno ed esclusivo potere del legislatore statale in materia penale, che lo abilita ad escludere la punibilità di determinate condotte, sarebbe inammissibile che la legge statale incida contestualmente sulla sanzionabilità amministrativa degli illeciti edilizi, che invece spetta all'autonomia regionale in quanto relativa alla disciplina del «governo del territorio».

La Regione Friuli-Venezia Giulia sostiene che, disponendo essa di competenza legislativa primaria in materia di urbanistica, l'autonomia regionale in tale ambito potrebbe essere legittimamente vincolata esclusivamente dalla Costituzione, dai principi generali dell'ordinamento giuridico e dalle norme fondamentali delle leggi di grande riforma economico-sociale, tra le quali non potrebbe essere annoverata la previsione di un condono edilizio quale disciplinato dall'art. 32 anche sul versante della disciplina urbanistica.

A loro volta, alcune Regioni ad autonomia ordinaria (la Regione Campania, la Regione Marche e la Regione Toscana) evidenziano che alcune parti significative della disciplina del condono di cui all'art. 32 contrasterebbero con il nuovo art. 118 Cost., specie in riferimento al radicale svuotamento del principio di sussidiarietà che deriverebbe dalla disciplina impugnata in un ambito caratterizzato sia da funzioni indubbiamente proprie delle regioni, che da un'area di tradizionale titolarità di funzioni di gestione amministrativa da parte dei comuni. Né, certo, la natura delle funzioni amministrative di gestione in materia urbanistica potrebbe legittimare la loro attribuzione al livello centrale in nome del principio di adeguatezza, come dimostrato dalla stessa legislazione sul condono, che le mantiene ai comuni pur vincolandone radicalmente l'esercizio.

I suddetti rilievi appaiono in parte fondati, secondo quanto meglio di seguito specificato.

Il condono edilizio di tipo straordinario, quale finora configurato nella nostra legislazione, appare essenzialmente caratterizzato dalla volontà dello Stato di intervenire in via straordinaria sul piano della esenzione dalla sanzionabilità penale nei riguardi dei soggetti che, avendo posto in essere determinate tipologie di abusi edilizi, ne chiedono il condono tramite i comuni direttamente interessati, assumendosi l'onere del versamento della relativa oblazione e dei costi connessi all'eventuale rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, appositamente previsto da questa legislazione.

Non vi è dubbio sul fatto che solo il legislatore statale può incidere sulla sanzionabilità penale (per tutte, v. la sentenza n. 487 del 1989) e che esso, specie in occasione di sanatorie amministrative, dispone di assoluta discrezionalità in materia «di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità» (sentenze n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 e n. 167 del 1989). Peraltro, la circostanza che il comune sia titolare di fondamentali poteri di gestione e di controllo del territorio rende necessaria la sua piena collaborazione con gli organi giurisdizionali, poiché, come questa Corte ha affermato, «il giudice penale non ha competenza 'istituzionale' per compiere l'accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici» (sentenza n. 370 del 1988). Tale doverosa collaborazione per concretizzare la scelta del legislatore statale di porre in essere un condono penale si impone quindi su tutto il territorio nazionale, inerendo alla strumentazione indispensabile per dare effettività a tale scelta.

Al tempo stesso rileva la parallela sanatoria amministrativa, anche attraverso la previsione da parte del legislatore statale di uno straordinario titolo abilitativo edilizio, a causa dell'evidente interesse di coloro che abbiano edificato illegalmente ad un condono su entrambi i versanti, quello penale e quello amministrativo; ma sul piano della sanatoria amministrativa i vincoli che legittimamente possono imporsi all'autonomia legislativa delle Regioni, ordinarie e speciali, non possono che essere quelli ammissibili sulla base rispettivamente delle disposizioni contenute nel nuovo art. 117 Cost. e degli statuti speciali.

Per ciò che riguarda l'art. 117 Cost., la giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito (*cf.* le sentenze n. 303 e n. 362 del 2003) che nei settori dell'urbanistica e dell'edilizia i poteri legislativi regionali sono senz'altro ascrivibili alla nuova competenza di tipo concorrente in tema di «governo del territorio». E se è vero che la normativa sul condono edilizio di cui all'impugnato art. 32 certamente tocca profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, è altresì innegabile che essa non si esaurisce in tali ambiti specifici ma coinvolge l'intera e ben più ampia disciplina del «governo del territorio» — che già questa Corte ha ritenuto comprensiva, in linea di principio, di «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» (*cf.* sentenza

n. 307 del 2003) — ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio. Se poi si considera anche l'indubbio collegamento della disciplina con la materia della «valorizzazione dei beni culturali ed ambientali», appare evidente che alle Regioni è oggi riconosciuta al riguardo una competenza legislativa più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell'originario testo dell'art. 117 Cost; ciò — è bene ricordarlo — mentre le potestà legislative dello Stato di tipo esclusivo, di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., sono state consapevolmente inserite entro un elenco chiuso.

Inoltre, nel nuovo art. 118 Cost. per la prima volta si è stabilito che, in virtù del principio di sussidiarietà garantito in una disposizione costituzionale, i comuni sono normalmente titolari delle funzioni di gestione amministrativa, riconoscendosi inoltre che «i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie». A sua volta, il quarto comma del nuovo art. 119 Cost. per la prima volta afferma che le normali entrate dei comuni devono consentire «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

Tutto ciò implica necessariamente che, in riferimento alla disciplina del condono edilizio (per la parte non inerente ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, ivi compresa — come già affermato in precedenza — la collaborazione al procedimento delle amministrazioni comunali), solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante — più ampio che nel periodo precedente — di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo.

Al tempo stesso, se i comuni possono, nei limiti della legge, provvedere a sanare sul piano amministrativo gli illeciti edilizi, viene in evidente rilievo l'inammissibilità di una legislazione statale che determini anche la misura dell'anticipazione degli oneri concessori e le relative modalità di versamento ai comuni; d'altronde, l'ordinaria disciplina vigente attribuisce il potere di determinare l'ammontare degli oneri concessori agli stessi comuni, sulla base della legge regionale (art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001).

Per ciò che riguarda le Regioni ad autonomia particolare, ove nei rispettivi statuti si prevedano competenze legislative di tipo primario, lo spazio di intervento affidato al legislatore regionale appare maggiore, perché in questo caso possono operare solo il limite della «materia penale» (comprensivo delle connesse fasi procedurali) e quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di «grande riforma» (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili), mentre spetta al legislatore regionale la eventuale indicazione di ulteriori limiti al condono, derivanti dalla sua legislazione sulla gestione del territorio: d'altra parte, su questo piano esiste il precedente costituito dalla sentenza di questa Corte n. 418 del 1995, pronunciata appunto in relazione al rapporto tra le competenze statali relative al condono edilizio del 1994 e le competenze della Provincia autonoma di Trento, dotata in materia di potestà legislativa primaria.

È significativo che questa stessa sentenza prendesse positivamente atto dell'avvenuta adozione, nelle more del giudizio, della legge della Provincia autonoma di Trento 18 aprile 1995, n. 5 (Definizione agevolata delle violazioni edilizie - condono edilizio), che, determinando «disposizioni di coordinamento per l'applicazione nel territorio nella Provincia delle norme contenute nell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724», subordinava la sanabilità amministrativa delle opere abusive anche al rispetto di tutta una serie di vincoli determinati dalla legislazione provinciale (*cf.*, in particolare, gli artt. 1 e 8), da accertare tramite speciali procedimenti dell'amministrazione provinciale, con esiti vincolanti per le amministrazioni comunali (*cf.* gli articoli 5, 6 e 7).

Questa legislazione conferma, in una particolare realtà territoriale, quella che è una più generale caratteristica della legislazione sul condono, nella quale normalmente quest'ultimo ha effetti sia sul piano penale che sul piano delle sanzioni amministrative, ma che non esclude la possibilità che le procedure finalizzate al conseguimento dell'esenzione dalla punibilità penale si applichino ad un maggior numero di opere edilizie abusive rispetto a quelle per le quali operano gli effetti estintivi degli illeciti amministrativi; ciò è reso d'altra parte evidente nelle disposizioni dello stesso capo IV della legge n. 47 del 1985, e successive modificazioni e integrazioni, che nell'art. 38 disciplina separatamente, al secondo ed al quarto comma, i presupposti del condono penale (il versamento dell'intera oblazione) ed amministrativo (il conseguimento del titolo abilitativo in sanatoria) e nell'art. 39 prevede che, ove si sia effettuata l'oblazione, si produca comunque l'estinzione dei reati anche ove «le opere non possano conseguire la sanatoria».

D'altra parte, anche l'art. 32 impugnato prevede, al comma 36, i presupposti per il verificarsi dell'effetto estintivo penale, mentre i diversi presupposti per il conseguimento del titolo abilitativo in sanatoria sono regolati dal comma 37, così confermando che i due effetti possono essere indipendenti l'uno dall'altro, dal momento che l'effetto penale si produce a prescindere dall'intervenuta concessione della sanatoria amministrativa e anche se la sanatoria amministrativa non possa essere concessa.

21. — L'insieme delle considerazioni fin qui sviluppate induce a ritenere alcune parti della nuova disciplina del condono edilizio contenuta nell'art. 32 impugnato contrastanti con gli articoli 117 e 118 Cost., per ciò che riguarda le Regioni ad autonomia ordinaria, nonché con gli artt. 4, numero 12, e 8 della legge costituzionale n. 1 del 1963, per ciò che riguarda la Regione Friuli-Venezia Giulia: ciò perché questa norma, in particolare, comprome l'autonomia legislativa delle Regioni, impedendo loro di fare scelte diverse da quelle del legislatore nazionale, ancorché nell'ambito dei principi legislativi da questo determinati.

L'individuazione di profili di sicura competenza statale nella disciplina in esame, sia per la parte relativa agli aspetti penalistici sia per la parte relativa alla determinazione dei principi fondamentali sul governo del territorio, inducono questa Corte ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale solo parziale, limitandola a quelle disposizioni del testo legislativo che, in contraddizione con gli stessi enunciati dell'art. 32 (il comma 3 afferma che «le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del predetto titolo abilitativo sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali»), mentre il comma 4 stabilisce che «sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano»), escludono il legislatore regionale da ambiti materiali che invece ad esso spettano, sulla base delle disposizioni costituzionali e statutarie.

Il riconoscimento in capo alle regioni di adeguati poteri legislativi, da esercitare entro termini congrui, rafforza indirettamente anche il ruolo dei comuni, dal momento che indubbiamente questi possono influire sul procedimento legislativo regionale in materia, sia informalmente sia, in particolare, usufruendo dei vari strumenti di partecipazione previsti dagli statuti e dalla legislazione delle Regioni (in anticipazione o in attuazione di quanto ora previsto dal nuovo quarto comma dell'art. 123 Cost.).

Alla stregua di quanto sopra detto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo anzitutto il comma 26 dell'art. 32, nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003.

Analoga dichiarazione di illegittimità costituzionale va pronunciata per il comma 25 dell'art. 32, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nella medesima disposizione.

In terzo luogo, i possibili diversi limiti opponibili dalla legge regionale non possono non riguardare anche quelle opere situate nel territorio regionale cui i commi 14 e seguenti dell'art. 32 rendono applicabile il condono, malgrado si tratti di beni che insistono su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale: da ciò la dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 14, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 si applichi anche a questa categoria particolare di opere.

In quarto luogo, appare del tutto incongrua, rispetto alla complessità delle scelte spettanti alle autonomie regionali, la determinazione nel comma 33 di un termine perentorio di sessanta giorni — connesso alla previsione di cui alla lettera *b*) del comma 26 — entro il quale le Regioni dovrebbero esercitare il loro potere normativo; da ciò la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'inciso «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto» e la necessità che esso sia sostituito con il rinvio esplicito alla legge regionale di cui al comma 26.

In quinto luogo, va altresì dichiarata la incostituzionalità del comma 37, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 possa disciplinare diversamente gli effetti del silenzio, protratto oltre il termine ivi previsto, del comune cui gli interessati abbiano presentato la documentazione richiesta.

In sesto luogo, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 38, nella parte in cui prevede che sia l'Allegato 1 dello stesso d.l. n. 269 del 2003, anziché la legge regionale di cui al comma 26, a determinare la misura dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché le relative modalità di versamento; conseguentemente, è da dichiarare costituzionalmente illegittimo lo stesso allegato 1, nelle parti in cui determina la misura dell'anticipazione degli oneri concessori e le relative modalità di versamento.

In settimo luogo, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 impugnato, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi ad opera del legislatore statale.

Infatti, il necessario riconoscimento del ruolo legislativo delle regioni nella attuazione della legislazione sul condono edilizio straordinario esige, ai fini dell'operatività della normativa in esame, che il legislatore nazionale provveda alla rapida fissazione di un termine, che dovrà essere congruo perché le regioni e le province autonome possano determinare tutte le specificazioni cui sono chiamate dall'art. 32 — quale risultante dalla presente sentenza — sulla base del dettato costituzionale e dei rispettivi statuti speciali. Il legislatore nazionale dovrà inoltre provvedere a ridefinire i termini previsti, per gli interessati, nei commi 15 e 32 dell'art. 32, nonché nell'allegato 1 al d.l. n. 269 del 2003, convertito in legge ad opera della legge n. 326 del 2003, di recente già prorogati dal d.l. n. 82 del 2004, convertito dalla legge n. 141 del 2004 (ciò ovviamente facendo salve le domande già presentate). È peraltro evidente che la facoltà degli interessati di presentare la domanda di condono dovrà essere esercitabile in un termine ragionevole a partire dalla scadenza del termine ultimo posto alle Regioni per l'esercizio del loro potere legislativo.

In considerazione della particolare struttura del condono edilizio straordinario qui esaminato, che presuppone un'accentuata integrazione fra il legislatore statale ed i legislatori regionali, l'adozione della legislazione da parte delle Regioni appare non solo opportuna, ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale; nell'ipotesi limite che una Regione o Provincia autonoma non eserciti il proprio potere legislativo in materia nel termine massimo prescritto, a prescindere dalla considerazione se ciò costituisca, nel caso concreto, un'ipotesi di grave violazione della leale cooperazione che deve caratterizzare i rapporti fra Regioni e Stato, non potrà che trovare applicazione la disciplina dell'art. 32 e dell'allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003, così come convertito in legge dalla legge n. 326 del 2003 (fatti salvi i nuovi termini per gli interessati).

Le suddette considerazioni assorbono i rilievi mossi contro i commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 32.

22. — Le conclusioni appena raggiunte circa la parziale illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate per violazione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle autonomie regionali non possono non influire sulla valutazione delle ulteriori e più generali censure di ordine sostanziale proposte dalle Regioni ricorrenti.

23. — Alcune delle Regioni ricorrenti contestano la complessiva legittimità costituzionale della nuova legislazione sul condono edilizio poiché opererebbe un illegittimo bilanciamento fra valori costituzionali primari ed altri interessi pubblici: in particolare, si sacrificerebbe irrimediabilmente la tutela dei beni ambientali e paesaggistici di cui al secondo comma dell'art. 9 Cost., così violando anche l'art. 117, terzo comma, Cost., che affida alla competenza regionale la valorizzazione dei beni ambientali. La giurisprudenza costituzionale avrebbe elaborato un «principio costituzionale di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati»; conseguentemente, il valore costituzionale di un ordinato assetto del territorio non potrebbe «essere scambiato con valori puramente finanziari», come invece avverrebbe nel caso della sanatoria edilizia.

La questione non è fondata.

Non v'è dubbio che gli interessi coinvolti nel condono edilizio, in particolare quelli relativi alla tutela del paesaggio come «forma del territorio e dell'ambiente», siano stati ripetutamente qualificati da questa Corte come «valori costituzionali primari» (*cfr.*, tra le molte, le sentenze n. 151 del 1986, n. 359 e n. 94 del 1985); primarietà che la stessa giurisprudenza costituzionale ha esplicitamente definito come «insuscettibilità di subordinazione ad ogni altro valore costituzionalmente tutelato, ivi compresi quelli economici» (in questi termini, v. sentenza n. 151 del 1986). Tale affermazione rende evidente che questa «primarietà» non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni; in altri termini, la «primarietà» degli interessi che assurgono alla qualifica di «valori costituzionali» non può che implicare l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative.

Il bilanciamento che nel caso di specie verrebbe in considerazione, secondo le ricorrenti, è quello tra i valori tutelati in base all'art. 9 Cost. e le esigenze di finanza pubblica; a questo proposito, però, le Regioni ritengono che nella disciplina impugnata si opererebbe una totale e definitiva compromissione dell'interesse paesistico-ambientale: ciò in quanto uno dei due interessi (quello relativo alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e del territorio) apparirebbe, a differenza dell'altro, sacrificato in via del tutto definitiva (e ciò a differenza di altri condoni, come quello fiscale, che pure comportano effetti di clemenza penale).

In realtà, questa Corte, nella sua copiosa giurisprudenza in tema di condono edilizio, ha più volte riconosciuto — in particolare nella sentenza n. 85 del 1998 — come in un settore del genere vengano in rilievo una pluralità di interessi pubblici, che devono necessariamente trovare un punto di equilibrio, poiché il fine di questa legislazione è quello di realizzare un contemperamento dei valori in gioco: quelli del paesaggio, della cultura, della

salute, della conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, della funzione sociale della proprietà da una parte, e quelli, pure di fondamentale rilevanza sul piano della dignità umana, dell'abitazione e del lavoro, dall'altra (sentenze n. 302 del 1996 e n. 427 del 1995).

Alla luce di tali considerazioni, la disciplina del condono edilizio di cui all'art. 32 impugnato, come risultante dalle già argomentate dichiarazioni di illegittimità costituzionale parziale (che ne determinano, tra l'altro, la sostanziale discontinuità rispetto ai precedenti condoni del 1985 e del 1994), non appare, allo stato attuale, in contrasto con la primarietà dei valori sanciti nell'art. 9 Cost. È infatti evidente che la tutela di un fondamentale valore costituzionale sarà tanto più effettiva quanto più risulti garantito che tutti i soggetti istituzionali cui la Costituzione affida poteri legislativi ed amministrativi siano chiamati a contribuire al bilanciamento dei diversi valori in gioco. E il doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo — all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale — delle norme in tema di condono contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono — per loro natura — i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi.

24. — Non pochi rilievi di costituzionalità sollevati dalle Regioni concernono la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della pretesa irragionevolezza del nuovo condono edilizio, in relazione ad una serie di elementi convergenti, essenzialmente caratterizzati dalla mancata considerazione, da parte del legislatore statale, dei mutamenti che si sono prodotti nel periodo più recente nella legislazione e nella gestione urbanistica. In sostanza, la attuale disciplina in tema di condono edilizio si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, poiché mancherebbero del tutto quelle circostanze eccezionali che, nelle precedenti situazioni, avevano portato la Corte costituzionale a ritenere giustificata la sanatoria; inoltre, l'irragionevolezza scaturirebbe dalla inidoneità intrinseca dello strumento rispetto agli scopi perseguiti in modo esplicito o implicito.

Le predette argomentazioni sono basate sulla circostanza secondo la quale, nelle precedenti occasioni, il condono era stato ritenuto strumento costituzionalmente accettabile in quanto inteso come «chiusura di una epoca di illegalità e punto di partenza di una nuova legalità»; e ciò in considerazione sia delle caratteristiche della normativa urbanistica allora in vigore, che appariva arcaica e farraginosa, sia della evidente incapacità dei comuni di assicurare il rispetto della medesima normativa.

Secondo le ricorrenti, invece, occorrerebbe prendere atto che — al momento attuale — da una parte la ripetizione nel tempo del condono vanificherebbe i suoi effetti positivi, rinviando di continuo il punto di «ripartenza» della nuova legalità, mentre, dall'altra, sarebbe venuta meno quella situazione di farraginosità normativa che aveva giustificato la sanatoria del 1985 e che già nel 1994 (sentenza n. 427 del 1995) non era più considerata elemento rilevante. Inoltre, nel periodo più recente si sarebbe potuto registrare non solo il consolidamento della nuova legislazione urbanistica, specie tramite l'adozione del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al d.P.R. n. 380 del 2001, ma anche un significativo incremento delle attività di repressione degli illeciti edilizi e dunque un aumento del tasso complessivo di legalità nel settore.

Conseguentemente, la disciplina di sanatoria in esame, per le ricorrenti, da un lato sarebbe priva degli antichi presupposti che ne potevano sorreggere l'intrinseca adeguatezza rispetto agli obiettivi di riassetto del territorio, dall'altro assumerebbe inevitabilmente una potenzialità dannosa rispetto ai medesimi obiettivi, poiché si vanificherebbe quanto fino ad oggi è stato realizzato con il decisivo apporto delle autonomie territoriali.

In relazione agli obiettivi impliciti (l'entrata finanziaria), le Regioni ricorrenti affermano che la quantificazione delle risorse acquisibili alle casse dello Stato risulterebbe fondata su elementi assolutamente incerti e aleatori; in secondo luogo, si afferma che alle entrate programmate dovrebbero corrispondere certamente ingenti oneri di spesa aggiuntiva a carico degli enti territoriali per la realizzazione delle opere di urbanizzazione e per la riqualificazione del territorio, oneri che non sarebbero stati stimati esattamente dal legislatore statale, così impedendo ogni corretto bilanciamento dei valori costituzionali in gioco.

Le questioni, nei termini appena precisati, non sono fondate.

Questa Corte, nella già richiamata giurisprudenza in tema di condono edilizio, ha più volte messo in evidenza che fondamento giustificativo di questa legislazione è stata la necessità di «chiudere un passato illegale» in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell'abusivismo edilizio, pur se non sono state estranee a simili legislazioni anche «ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria» (tra le altre, *cf.* sentenze n. 256 del 1996, n. 427 del 1995 e n. 369 del 1988, nonché ordinanza n. 174 del 2002).

Ciò a giustificazione di un provvedimento normativo senza dubbio eccezionale e straordinario, che deve trovare la propria *ratio* sia nella «persistenza del fenomeno dell'abusivismo, con conseguente esigenza di recupero della legalità», sia nella imputabilità di tale fenomeno di abusivismo «almeno in parte, proprio alla scarsa incisività e tempestività dell'azione di controllo del territorio da parte degli enti locali e delle Regioni» (*cf.* sentenza n. 256 del 1996 e, analogamente, sentenze n. 302 del 1996 e n. 270 del 1996).

Su questo piano, non può negarsi che la legislazione statale negli ultimi anni sia profondamente mutata, prevedendo ormai strumenti preventivi e repressivi adeguati, e che abbia trovato anche una sua relativa stabilizzazione nel recente testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia adottato con d.P.R. n. 380 del 2001 (non a caso, il comma 2 dello stesso art. 32 impugnato si riferisce appunto — seppur con norma contestata dalle ricorrenti ed alla quale si farà riferimento oltre — a questo testo unico come ad una fonte idonea a creare discontinuità nella stessa legittimazione ad adottare un condono edilizio).

Al tempo stesso, non poche realtà comunali e regionali sembrano aver assunto linee di politica amministrativa e legislativa coerenti con un'azione di contrasto dell'abusivismo edilizio, anche se certo non in modo omogeneo in tutto il territorio nazionale.

In realtà, la giurisprudenza di questa Corte ha sempre considerato ogni condono edilizio, che incide — come si è ripetutamente sottolineato — sulla sanzionabilità penale e sulla stessa certezza del diritto, nonché sulla tutela di valori essenziali come il paesaggio e l'equilibrato sviluppo del territorio, solo come un istituto «a carattere contingente e del tutto eccezionale» (in tale senso, ad esempio, sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995), ammissibile solo «negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale» (sentenza n. 369 del 1988), dovendo in altre parole «trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza» (sentenza n. 427 del 1995).

Pertanto questa Corte, specie dinanzi alla sostanziale reiterazione — tramite l'art. 39 della legge n. 724 del 1994 — del condono edilizio degli anni ottanta, più volte ha ammonito che non avrebbe superato il vaglio di costituzionalità una ulteriore reiterazione sostanziale della preesistente legislazione del condono (fra le molte, *cf.* sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995, nonché ordinanze n. 174 del 2002, n. 45 del 2001 e n. 395 del 1996).

Tali affermazioni, tuttavia, non implicano l'illegittimità costituzionale di ogni tipo di condono edilizio straordinario, mai affermata da questa Corte.

Piuttosto, occorre uno stretto esame di costituzionalità del testo legislativo che preveda un nuovo condono edilizio, al fine di individuare un ragionevole fondamento, nonché elementi di discontinuità rispetto ai precedenti condoni edilizi, in modo da evitare l'obiezione secondo cui si sarebbe in realtà prodotto un vero e proprio ordinamento legislativo stabile, diverso e contrapposto a quello ordinario, della cui gestione per di più sono in larga parte titolari soggetti istituzionali diversi dallo Stato.

Sottoponendo l'art. 32 oggetto del presente giudizio all'esame se sussista una giustificazione del condono, rileva il comma 2 di questo articolo, il quale esprime — seppure con linguaggio in parte improprio — l'opportunità che si preveda ancora una volta un intervento straordinario di condono edilizio nelle contingenze particolari della recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che — tra l'altro — disciplina analiticamente la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda Parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio. In tale particolare contesto, pur trattandosi ovviamente di scelta nel merito opinabile, non sembrano rilevare elementi di irragionevolezza tali da condurre ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 32.

In realtà, il comma 2 dell'art. 32 è stato interpretato da alcune ricorrenti come finalizzato a sospendere l'esercizio dei poteri legislativi delle stesse Regioni «nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale ai principi contenuti nel testo unico» e quindi a legittimare l'intervento legislativo statale, che supplirebbe al mancato intervento delle Regioni. Peraltro, un'interpretazione del genere urterebbe in modo palese sia con la nuova disciplina costituzionale, che non subordina l'esercizio dei poteri regionali al previo recepimento dei principi fondamentali, sia con l'indirizzo giurisprudenziale di questa Corte sul principio di continuità legislativa (*cf.* fra le altre, sentenze n. 383 e n. 376 del 2002, nonché ordinanza n. 270 del 2003).

Da ciò la necessità che, invece, al comma 2 dell'art. 32 si dia l'interpretazione prima esposta, compatibile con l'attuale ordinamento costituzionale, tra l'altro così valorizzando il dato testuale dell'inciso in esso contenuto «in conformità al titolo V della Costituzione».

25. — Quanto agli altri rilievi di costituzionalità formulati dalle Regioni ricorrenti in relazione alla complessiva normativa di cui all'art. 32, va anzitutto fatto riferimento a quello fondato sulla pretesa violazione del giudicato costituzionale e cioè di quanto previsto dal terzo comma dell'art. 137 Cost.: a tal fine vengono citate, in par-

tiolare, le sentenze n. 427 e n. 416 e del 1995, n. 231 del 1993, n. 369 e n. 302 del 1988, con cui sarebbe stato «attribuito al regime di sanatoria [...] carattere episodico e delimitato temporalmente», pena la sua illegittimità costituzionale.

La questione non è fondata.

Anche volendosi prescindere dal fatto che, come affermato in precedenza, la giurisprudenza di questa Corte non può essere interpretata come assolutamente preclusiva rispetto alla ammissibilità di condoni edilizi straordinari, la censura è priva di fondamento, in quanto l'ultimo comma dell'art. 137 Cost. non può essere riferito ad un nuovo atto legislativo ritenuto contrastante con precedenti affermazioni di questa Corte relative ad altri atti legislativi.

26. — Le ricorrenti sostengono, inoltre, che l'art. 32 contrasterebbe con l'art. 119 Cost., in quanto il condono edilizio previsto dalla normativa impugnata sarebbe stato disposto in vista di esigenze finanziarie del bilancio statale, ma comporterebbe spese particolarmente ingenti, di vario genere, a carico delle finanze comunali, a fronte di una compartecipazione al gettito delle operazioni di condono che sarebbe decisamente esigua.

La questione non è fondata.

All'evidente interesse dello Stato agli introiti straordinari derivanti dall'oblazione (solo parzialmente ridotti dalla previsione, di cui al comma 41, secondo cui spetta ai comuni la metà delle somme riscosse a conguaglio dell'oblazione), corrispondono, nell'art. 32 impugnato, quattro diverse forme di possibile incremento delle finanze locali, previste dai commi 33, 34, 40 e 41; tali entrate non solo sono di ardua quantificazione, ma sono difficilmente confrontabili con gli impegni finanziari delle amministrazioni comunali conseguenti all'applicazione del condono edilizio (a loro volta di incerta entità). Inoltre, l'attribuzione al legislatore regionale del potere di specificare la disciplina del condono sul piano amministrativo, secondo quanto esposto al precedente punto 21, potrà far considerare in questa legislazione regionale i profili attinenti alle conseguenze del condono sulle finanze comunali.

27. — In relazione alla censura concernente la pretesa illegittimità costituzionale dell'art. 32, per violazione del principio di leale collaborazione nei procedimenti legislativi — che sarebbe affermato o deducibile dall'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997 — e del principio costituzionale che prescriverebbe «la partecipazione regionale al procedimento legislativo delle leggi statali ordinarie, quando queste intervengono in materia di competenza concorrente», che sarebbe desumibile dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo le ricorrenti tale violazione sarebbe resa palese dal fatto che le Regioni non sono state consultate attraverso la conferenza Stato-Regioni né in sede di adozione del decreto-legge, né in sede di adozione del disegno di legge di conversione.

La questione non è fondata.

Ciò anzitutto perché non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (né risulta sufficiente il sommario riferimento all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001).

Quanto alla disciplina contenuta nell'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997 (atto normativo primario), essa prevede solo un parere non vincolante della Conferenza Stato-Regioni sugli «schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento», mentre non prevede ovviamente nulla di analogo per i decreti-legge, la cui adozione è consentita, ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost., solo «in casi straordinari di necessità e di urgenza»; né è pensabile che il parere della Conferenza Stato-Regioni possa essere chiesto sul disegno di legge di conversione, che deve essere presentato immediatamente alle Camere e non può che avere il contenuto tipico di un testo di conversione. In relazione alla previsione, nel comma 5 dell'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997, che il Governo debba sentire la conferenza Stato-Regioni successivamente, nella fase della conversione dei decreti-legge, la procedura ivi prevista appare configurata come una mera eventualità.

28. — Debbono a questo punto essere esaminati gli specifici profili di censura di singole disposizioni avanzati dalle ricorrenti nell'ipotesi in cui questa Corte non avesse dichiarato la complessiva illegittimità costituzionale dell'art. 32.

Al riguardo sono da considerare assorbiti non soltanto i rilievi relativi alle disposizioni in precedenza dichiarate in parte costituzionalmente illegittime — commi 25, 26 e 37 — ma anche la specifica impugnazione del comma 35 (relativo alla documentazione da allegare alla domanda di condono), in quanto il particolare ruolo che viene ad essere riconosciuto ai legislatori regionali consente di ritenere soddisfatte le pretese delle ricorrenti. Analogamente è da dirsi in riferimento alla censura relativa ai commi da 14 a 20 dell'art. 32, dal momento che la dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale del comma 14 risponde pienamente alle ragioni di doglianza fatte valere nei ricorsi introduttivi del giudizio.

Va invece dichiarata non fondata la particolare questione concernente il comma 5 in relazione agli articoli 117 e 118 Cost., là dove è affidato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con le Regioni inte-

ressate, un compito di supporto alle amministrazioni comunali ai fini dell'applicazione della disciplina oggetto del presente giudizio e per il coordinamento con la legge n. 47 del 1985 e con l'art. 39 della legge n. 724 del 1994. La previsione dell'intesa con ciascuna delle Regioni interessate, quale condizione affinché il Ministero possa esercitare questa attività di semplice «supporto» agli enti locali, rende evidente l'assenza di qualunque profilo di lesione delle competenze costituzionalmente riconosciute alle ricorrenti.

29. — Da ultimo, viene in considerazione la questione concernente il comma 49-ter, introdotto dalla legge di conversione, che viene impugnato in quanto, concentrando nell'autorità prefettizia la competenza a far effettuare le demolizioni conseguenti ad abusi edilizi, violerebbe il terzo comma dell'art. 117 Cost., in quanto norma di dettaglio e non principio fondamentale, e l'art. 118 Cost., in quanto sottrarrebbe ai comuni una funzione amministrativa, concentrandola in un organo statale senza che ciò sia giustificabile in base ad esigenze unitarie.

La questione è fondata.

La norma in oggetto sostituisce l'art. 41 del d.P.R. n. 380 del 2001, che, nella sua formulazione originaria, prevedeva le diverse procedure che il comune poteva seguire in tutti i casi in cui la demolizione dovesse avvenire a cura dello stesso comune (anche con l'intervento a sostegno di organi statali), con la possibilità, qualora si rivelasse impossibile l'affidamento dei lavori di demolizione, di darne notizia all'ufficio territoriale del Governo, il quale provvedeva alla demolizione. Il comma 49-ter prevede invece che il comune, così come le amministrazioni statali e regionali, debbano trasmettere ogni anno al prefetto l'elenco delle opere da demolire e che il prefetto provveda all'esecuzione delle demolizioni.

La disposizione in oggetto contrasta con il primo ed il secondo comma dell'art. 118 Cost., dal momento che non si limita ad agevolare ulteriormente l'esecuzione della demolizione delle opere abusive da parte del comune o anche, in ipotesi, a sottoporre l'attività comunale a forme di controllo sostitutivo in caso di mancata attività, ma sottrae al comune la stessa possibilità di procedere direttamente all'esecuzione della demolizione delle opere abusive, senza che vi siano ragioni che impongano l'allocazione di tali funzioni amministrative in capo ad un organo statale.

30. — Resta assorbito l'esame di ogni altra doglianza relativa ad ulteriori singoli commi dell'art. 32.

31. — Non vi è luogo a provvedere sulle istanze di sospensione dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 e dell'art. 32 dello stesso d.l. come risultante dalla conversione in legge ad opera della legge n. 326 del 2003, presentate dalle Regioni Campania, Marche, Toscana ed Emilia-Romagna.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riservata ogni decisione sulle questioni di legittimità costituzionale relative agli articoli 14, 21 e 32, commi 21, 22 e 23 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, sollevate dalle Regioni Campania, Toscana ed Emilia-Romagna con i ricorsi citati in epigrafe;

Riuniti i giudizi,

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli ivi indicati;*

2) *dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 26 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'allegato 1;*

3) *dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 14 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui non prevede il rispetto della legge regionale di cui al comma 26;*

4) *dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 33 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui prevede le parole «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto» anziché le parole «tramite la legge di cui al comma 26»;*

- 5) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 37 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 possa disciplinare diversamente gli effetti del prolungato silenzio del comune;
- 6) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 38 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui prevede che sia l'allegato 1 dello stesso decreto-legge n. 269 del 2003, anziché la legge regionale di cui al comma 26, a determinare la misura dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché le relative modalità di versamento;
- 7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi dalla legge statale;
- 8) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 49-ter dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, introdotto dalla legge di conversione n. 326 del 2003;
- 9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'allegato 1 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui determina la misura dell'anticipazione degli oneri concessori e le relative modalità di versamento;
- 10) dichiara inammissibile il ricorso n. 6 del 2004, proposto dalla Regione Lazio;
- 11) dichiara inammissibili le questioni proposte dalla Regione Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe, nei confronti dei commi 44, 45, 46, 47, 48, 49 e 50 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nonché dei commi 44, 45, 46, 47, 48, 49, 49-bis, 49-quater e 50 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, come risultanti dalla conversione in legge ad opera della legge n. 326 del 2003;
- 12) dichiara inammissibile la questione proposta dalla Regione Marche, con il ricorso n. 8 del 2004, nei confronti del comma 10 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 come risultante dalla conversione in legge ad opera della legge n. 326 del 2003;
- 13) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione degli articoli 32, 41 e 42 Cost., proposte dalla Regione Marche con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 14) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 114 Cost., proposte dalla Regione Campania con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 15) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 97 Cost., proposte dalle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Friuli-Venezia Giulia, con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 16) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di eguaglianza, proposte dalle Regioni, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Friuli-Venezia Giulia, con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 17) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 25 Cost., proposte dalla Regione Marche con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 18) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale del comma 10 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, per violazione degli articoli 118 e 119 Cost., proposte dalle Regioni Marche e Toscana con i ricorsi n. 81 e n. 82 del 2003;
- 19) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dei commi 6, 9 e 24 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, proposte dalle Regioni Marche e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 20) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 77 Cost., proposte con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 21) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, come risultante dalla conversione in legge ad opera della legge n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 79 Cost., proposta dalla Regione Marche con il ricorso n. 10 del 2004;

22) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 9 Cost., proposte con i ricorsi indicati in epigrafe;

23) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di ragionevolezza, proposte con i ricorsi indicati in epigrafe;

24) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 137, terzo comma, Cost., proposta dalla Regione Campania con i ricorsi indicati in epigrafe;

25) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 119 Cost., proposte con i ricorsi indicati in epigrafe;

26) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione del principio di leale collaborazione, proposte con i ricorsi indicati in epigrafe;

27) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., proposta dalle Regioni Marche e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 24 giugno 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 28 giugno 2004.

Il cancelliere: FRUSCELLA

ALLEGATO

Ordinanza emessa nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2004 nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 e dell'art. 32 del medesimo d.l. come convertito dalla legge n. 326 del 2003, promossi dalle Regioni Campania, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Lazio e Marche nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi iscritti al registro ricorsi nn. 76 del 2003, 82 del 2003, 83 del 2003, 87 del 2003, 6 del 2004, 8 del 2004 e 14 del 2004.

Considerato che il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via di azione ai sensi dell'art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), è configurato come svolgentesi esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale;

che pertanto, alla stregua della normativa in vigore e conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, *cfr.* sentenza n. 338 del 2003), non è ammesso l'intervento in tali giudizi di soggetti privi di potere legislativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibili gli interventi spiegati nei giudizi in via principale relativi all'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici) nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, dai comuni di Roma, Salerno, Ischia e Lacco Ameno, nonché dal CODACONS e dal World Wide Fund For Nature (WWF) ONLUS.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

04C0801

N. 197

Ordinanza 24 - 28 giugno 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio straordinario - Disciplina complessiva - Ritenuta lesione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, buona amministrazione, tutela ambientale, violazione della competenza concorrente in materia di governo del territorio e dell'autonomia amministrativa delle Regioni, violazione della procedura prevista per l'adozione dell'amnistia, lesione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e del principio della ragionevole durata del processo, esercizio di poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali in carenza dei presupposti - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale della normativa impugnata - Necessità di riesame dei termini delle questioni e della loro perdurante rilevanza - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

- D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32; legge di conversione, con modificazioni, 24 novembre 2003, n. 326.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 9, secondo comma, 32, primo comma, 79, primo comma, 97, primo comma, 111, secondo comma, 112, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), e dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 come risultante dalla conversione ad opera della legge 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), promossi con ordinanza del 20 novembre 2003 dal T.a.r. per l'Emilia-Romagna, sezione staccata di Parma, con 8 ordinanze del 10 dicembre 2003 dal T.a.r. per il Piemonte e con 4 ordinanze del 5 dicembre 2003 dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona, rispettivamente iscritte ai numeri 10, da 104 a 109, 241 e 242 e da 246 a 249 del registro ordinanze 2003, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana nn. 7, 10 e 14, 1^a serie speciale, dell'anno 2004.

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

Udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2004 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Udito l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che con ordinanza del 20 novembre 2003 (r.o. n. 10 del 2004), il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione di Parma, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via incidentale dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), per contrasto con gli artt. 3, 9, secondo comma, 32, primo comma, 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione;

che il rimettente premette che, nel corso di un giudizio di ottemperanza proposto in relazione alla sentenza del medesimo Tribunale, con cui era stato disposto l'annullamento di una sanzione pecuniaria per abuso edilizio «in luogo della doverosa misura demolitoria», è intervenuto l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, il quale consente di sanare una serie di abusi edilizi prorogando al 31 marzo 2003 i termini al riguardo previsti dalla legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), e successive modificazioni e integrazioni;

che ad avviso del giudice *a quo* la normativa appena richiamata sarebbe applicabile al caso sottoposto al suo giudizio e, «nelle more del procedimento di sanatoria e fino alla scadenza dei termini fissati dall'art. 35 della legge n. 47 del 1985 [...] dovrebbe operare la sospensione del procedimento amministrativo sanzionatorio e del [...] procedimento giurisdizionale», in virtù dell'art. 44 della legge n. 47 del 1985;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza della questione, nell'ordinanza di rimessione si richiama la giurisprudenza costituzionale in materia di condono edilizio, la quale avrebbe affermato la inevitabilità di un «giudizio negativo nel caso di altra reiterazione della norma sul condono, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini temporali di riferimento del commesso abuso edilizio», a causa della irragionevolezza di una «ciclica e ricorrente possibilità di condono-sanatoria con conseguente convinzione di impunità»;

che inoltre, secondo il rimettente, il condono edilizio realizzerebbe un sistema ingiusto e discriminatorio proprio a svantaggio dei cittadini rispettosi delle leggi, che da un lato si vedrebbero «privare di quei beni che anch'essi avrebbero potuto costruire violando le norme», e che dall'altro «sarebbero costretti [...] a subire il degrado urbanistico prodotto dall'illegalità edilizia»;

che la normativa censurata, inoltre, violerebbe non solo i principi di eguaglianza, ragionevolezza, buona amministrazione e tutela ambientale, «ma anche le competenze regionali concorrenti in materia di governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto con essa lo Stato, lungi dal dettare principi generali, imporrebbe invece una eccezione che, in quanto tale, non può costituire principio, dettando, peraltro, disposizioni estremamente precise e dettagliate, con ciò violando comunque le competenze regionali;

che con otto ordinanze di identico contenuto, tutte adottate il 10 dicembre 2003 (r.o. numeri 104, 105, 106, 107, 108, 109, 241 e 242 del 2004), il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003, per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost;

che le ordinanze di rimessione sono state pronunciate nella fase cautelare di giudizi instaurati a seguito di ricorsi presentati per l'annullamento, previa sospensione, di ordinanze comunali con le quali si dispone la demolizione di opere eseguite abusivamente;

che il rimettente dà atto che i ricorrenti hanno rappresentato l'intenzione di avvalersi della sospensione del procedimento sanzionatorio prevista dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, che richiama, sul punto, l'art. 44 della legge n. 47 del 1985;

che tale norma, secondo le ordinanze di rimessione, pur riferendo la sospensione anche ai procedimenti giurisdizionali, escluderebbe esplicitamente le procedure cautelari, con ciò richiedendo comunque lo svolgimento dei giudizi concernenti la richiesta di sospensione dei provvedimenti impugnati, pur ove essi siano destinati a rimanere sospesi *ex lege*;

che, in particolare, tale sarebbe la situazione dei giudizi *a quibus*, cosicché, ove l'effetto della sospensione fosse senz'altro conseguente alla normativa impugnata, al rimettente non resterebbe altro che decidere nel senso della sopravvenuta carenza di interesse;

che, tuttavia, il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 32 citato, poiché ad essere rilevante per i procedimenti *a quibus* non sarebbe solo la questione concernente la sospensione del procedimento amministrativo, bensì la questione relativa all'intero art. 32, dal momento che «l'esame della concreta entità e sussistenza del pregiudizio addotto dalla ricorrente (che ha dichiarato di volersi avvalere del condono) va condotto alla stregua delle norme che non solo sospendono, ma rendono passibile di cancellazione l'abuso commesso»;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza della questione, la disciplina impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., ed in particolare le competenze da esso assegnate alle Regioni in materia di governo del territorio, in quanto non conterrebbe «principi fondamentali, ma disposizioni che minutamente stabiliscono termini, modalità e limiti della sanatoria degli abusi», oltre che disposizioni le quali, prevedendo la sanabilità degli abusi, sono eccezionali e come tali non potrebbero costituire principi generali;

che sarebbe violato anche l'art. 118 Cost., in quanto la normativa censurata non sarebbe giustificata neppure in forza del principio di sussidiarietà, ed in quanto l'ordinario riparto di competenza tra Stato e Regioni potrebbe essere derogato solo se ciò superi il vaglio di ragionevolezza e proporzionalità e sia oggetto di un accordo con le Regioni stesse, mentre l'art. 32 non prevederebbe alcuna concertazione, o intesa, con le Regioni, né assumerebbe rilevanza il rinvio alla disciplina regionale, alla quale sarebbero lasciati limitatissimi margini di operatività;

che a conclusioni diverse non potrebbe condurre la dichiarata temporaneità delle norme, giacché la normativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), al cui adeguamento da parte delle Regioni si fa rinvio, non sembra pertinente al caso *de quo* e, inoltre, certamente non transitorio sarebbe l'effetto prodotto dalla sanatoria di opere già edificate;

che con quattro ordinanze rese in data 5 dicembre 2003 (r.o. numeri 246, 247, 248 e 249 del 2004), di contenuto sostanzialmente identico, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32-37, del d.l. n. 269 del 2003, per contrasto con gli artt. 1, 2, 9, secondo comma, 32, primo comma, 79, primo comma, 97, primo comma, 111, secondo comma, 112, 117, terzo comma, 118, secondo comma e 120 Cost., e con il principio di uguaglianza;

che il rimettente premette che nell'ambito di taluni procedimenti penali nei confronti di soggetti imputati per reati edilizi, il pubblico ministero ha chiesto l'emanazione di decreto penale di condanna e tale richiesta non appare *prima facie* infondata, mentre in un altro procedimento concernente la medesima tipologia di reati, egli ritiene di non dover accogliere la richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero;

che i procedimenti dovrebbero essere sospesi per effetto dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 il quale richiama i capi IV e V della legge n. 47 del 1985, e dunque anche l'art. 44 di tale legge, che prescrive la sospensione dei procedimenti giurisdizionali in corso, fino alla scadenza del termine per la presentazione della domanda relativa alla definizione dell'illecito edilizio;

che tuttavia, ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 32 citato porrebbe dubbi sulla sua legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 79 Cost. che disciplina il potere di amnistia, dal momento che il «condono edilizio» non sarebbe altro che una forma di amnistia condizionata mascherata, adottata in violazione della procedura prevista dalla norma costituzionale;

che non varrebbero le argomentazioni utilizzate da questa Corte nelle decisioni relative ai precedenti condoni (sentenze n. 427 del 1995 e n. 369 del 1988), basate sull'eccezionalità dell'istituto, dal momento che tale presupposto sarebbe ormai superato in conseguenza del reiterato utilizzo che del condono edilizio è stato fatto nell'ultimo decennio;

che dubbi ulteriori sulla legittimità costituzionale della norma censurata conseguirebbero al fatto che l'amnistia costituirebbe l'unica ipotesi in cui la Carta costituzionale assegna al Parlamento un potere «assolutamente eccezionale di paralisi dell'azione penale che l'art. 112 Cost. vuole obbligatoria»;

che inoltre, sostiene il giudice *a quo*, il condono edilizio non sarebbe riconducibile all'istituto dell'oblazione, la quale sarebbe un mezzo di estinzione del reato previsto in via generale ed astratta, collegato al pagamento di una somma di denaro pari ad una quota della pena pecuniaria e che dunque assolverebbe alle stesse finalità proprie della condanna a pena pecuniaria, mentre il condono previsto dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 riguarderebbe solo reati già commessi prima dell'emanazione del provvedimento e sarebbe condizionato al pagamento di somme di denaro che non sono determinate in relazione all'ammontare della pena pecuniaria;

che la norma censurata violerebbe inoltre il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., tra cittadini «che hanno rispettato la legge e quelli che non l'hanno rispettata, tra quelli che sono stati condannati con pena di legge e quelli che [...] ancora non sono stati condannati a pena di legge e mai lo saranno grazie proprio al “condono”»;

che il rimettente ritiene inoltre che la norma impugnata, nella parte in cui consente il rilascio di un titolo abilitativo edilizio in sanatoria anche nel caso di opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, contrasti con gli artt. 118 e 120 Cost., in quanto non ricorrerebbero i presupposti eccezionali, tipicamente predeterminati dall'art. 120 Cost.,

che consentono allo Stato l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali, titolari delle funzioni amministrative concernenti l'adozione degli strumenti urbanistici e il rilascio dei titoli abilitativi alla realizzazione delle opere edilizie;

che il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona dichiara di condividere le argomentazioni svolte dal T.a.r. per l'Emilia-Romagna, nell'ordinanza del 20 novembre 2003, che vengono integralmente richiamate e riprodotte;

che, infine, in ordine alla rilevanza della questione, il rimettente osserva che egli sarebbe costretto a sospendere l'esercizio dei suoi poteri e doveri giurisdizionali, «con nocumento del principio della obbligatorietà dell'azione penale [...], nonché di quello della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, secondo comma, Cost.»;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio incidentale promosso dal T.a.r. per l'Emilia-Romagna e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto l'ordinanza di rimessione non chiarirebbe se per le opere oggetto del giudizio *a quo* sia stata presentata istanza di condono, né si soffermerebbe sulla condonabilità degli abusi accertati con sentenza passata in giudicato, né, infine, indicherebbe quali delle numerose norme contenute nell'art. 32 siano oggetto del dubbio di legittimità costituzionale;

che il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto anche nei giudizi incidentali promossi dal T.a.r. del Piemonte, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata, in quanto il rimettente non avrebbe indicato quali delle norme contenute nell'art. 32 siano censurate;

che le questioni, ad avviso della difesa erariale, sarebbero inoltre analoghe a quelle già prospettate dalle Regioni nei propri ricorsi avverso il medesimo art. 32, e tuttavia le censure mosse dal giudice *a quo* sarebbero generiche e dunque non ammissibili;

che il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto altresì nei giudizi incidentali promossi dal g.i.p. presso il Tribunale di Verona, chiedendo che le questioni siano dichiarate «talune non ammissibili e tutte non fondate», dal momento che alcune di esse sarebbero già sollevate nei ricorsi proposti dalle Regioni avverso l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 ed inoltre in quanto le ordinanze di rimessione non terrebbero conto dei precedenti insegnamenti della Corte ed in particolare della fondamentale sentenza n. 369 del 1988;

che, in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria nei giudizi promossi dal T.a.r. del Piemonte, nella quale sostiene che dall'ambito della questione sollevata dal giudice dovrebbero essere esclusi i casi in cui vi sia un provvedimento amministrativo definitivo o una sentenza penale o amministrativa di condanna passata in giudicato, giacché, in tali ipotesi, sarebbe dubbio che possa trovare applicazione la disciplina del condono;

che inoltre, sempre secondo l'Avvocatura, dovrebbero escludersi i casi in cui il procedimento penale non sia ancora iniziato o l'ordinanza di demolizione non sia stata ancora emessa, e nei quali peraltro il condono sarebbe ammissibile, di talché — così delimitato l'ambito della questione — quest'ultima sarebbe in sostanza identica a quelle proposte dalle Regioni avverso l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003;

che, in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura ha depositato una memoria anche nel giudizio proposto dal T.a.r. per l'Emilia-Romagna, nella quale sostiene che alla vicenda oggetto del giudizio *a quo* non si applicherebbe la disciplina del condono, ed inoltre che i parametri evocati da tale giudice (artt. 9, 32 e 97 Cost.) non sarebbero pertinenti alla vertenza al suo esame, la quale concernerebbe solo una violazione di modestissima entità.

Considerato che l'identità della normativa impugnata, la parziale coincidenza delle censure proposte e dei parametri costituzionali invocati, nonché delle argomentazioni svolte nelle ordinanze di rimessione, rendono opportuna la riunione dei giudizi;

che questa Corte, con sentenza n. 196 resa in data odierna, nel pronunciarsi sui ricorsi proposti da diverse Regioni avverso l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), nonché sul testo del medesimo art. 32 così come risultante ad opera della conversione in legge intervenuta con la legge 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), con cui venivano sollevate questioni in parte analoghe a quelle formulate dai rimettenti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale della normativa impugnata;

che, pertanto, tale sentenza ha sostanzialmente modificato la disciplina dell'art. 32 sul quale i giudici rimettenti hanno sollevato le questioni di legittimità costituzionale oggetto del presente giudizio, rendendo necessario, conseguentemente, un nuovo esame dei termini delle questioni e della loro perdurante rilevanza nei giudizi *a quibus* (si vedano, analogamente, ordinanze n. 184 del 2003 e n. 67 del 2002);

che, alla luce delle predette considerazioni, gli atti devono essere restituiti ai giudici rimettenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione di Parma, al Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte e al giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in Cancelleria il 28 giugno 2004.

Il cancelliere: FRUSCELLA

04C0802

N. 198

Sentenza 24 - 28 giugno 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni Toscana, Marche, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna - Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario adottato dal legislatore statale - Statuizioni delle Regioni di non applicabilità nel proprio territorio - Ricorso del Governo - Difetto di motivazione sui parametri invocati - Inammissibilità delle relative censure.

- Legge Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55; legge Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22; legge Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29, art. 4; legge Regione Emilia-Romagna 16 gennaio 2004, n. 1.
- Costituzione, artt. 51 e 134.

Regione Toscana - Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario adottato dal legislatore statale - Statuizione della Regione di non applicabilità nel proprio territorio - Ricorso del Governo - Pregiudizio dell'unità nazionale, utilizzo improprio, escluso dal sistema costituzionale, del potere legislativo regionale per contrastare l'applicazione di norme dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle altre censure.

- Legge Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55.
- Costituzione, artt. 5 e 127 (3, 81, primo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, 119 e 134).

Regione Friuli-Venezia Giulia - Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario adottato dal legislatore statale - Statuizione della Regione di non applicabilità nel proprio territorio - Ricorso del Governo - Pregiudizio dell'unità nazionale, utilizzo improprio, escluso dal sistema costituzionale, del potere legislativo regionale per contrastare l'applicazione di norme dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle altre censure.

- Legge Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22.
- Costituzione, artt. 5 e 127 (3, 81, primo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, 119 e 134).

Regione Marche - Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario adottato dal legislatore statale - Statuizione della Regione di non applicabilità nel proprio territorio - Ricorso del Governo - Pregiudizio dell'unità nazionale, utilizzo improprio, escluso dal sistema costituzionale, del potere legislativo regionale per contrastare l'applicazione di norme dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle altre censure.

- Legge Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29, art. 4.
- Costituzione, artt. 5 e 127 (3, 81, primo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, 119 e 134).

Regione Emilia-Romagna - Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario adottato dal legislatore statale - Statuizione della Regione di non applicabilità nel proprio territorio - Ricorso del Governo - Pregiudizio dell'unità nazionale, utilizzo improprio, escluso dal sistema costituzionale, del potere legislativo regionale per contrastare l'applicazione di norme dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle altre censure.

- Legge Regione Emilia-Romagna 16 gennaio 2004, n. 1.
- Costituzione, artt. 5 e 127 (3, 81, primo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, 119 e 134).

Ricorso del Governo - Istanze di sospensione delle leggi impugnate delle Regioni Toscana, Marche, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna - Decisione del merito delle questioni - Non luogo a procedere sulle istanze.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 9, comma 4.

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, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55 (Accertamento di conformità delle opere edilizie eseguite in assenza di titoli abilitativi, in totale o parziale difformità o con variazioni essenziali, nel territorio della regione Toscana), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22 (Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive), dell'art. 4 della legge della Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29 (Norme concernenti la vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale) e della legge della Regione Emilia-Romagna 16 gennaio 2004, n. 1 (Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo urbanistico ed edilizio), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, rispettivamente notificati il 6 febbraio, il 20 febbraio, il 25 febbraio e il 15 marzo 2004, depositati in cancelleria il 16 febbraio, il 1° marzo, il 2 marzo e il 23 marzo successivi ed iscritti ai nn. 20, 24, 27 e 41 del registro ricorsi 2004.

Visti gli atti di costituzione delle Regioni Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Marche ed Emilia-Romagna;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2004 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per le Regioni Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna e Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1.1. — Con ricorso notificato il 6 febbraio 2004 e depositato il 16 febbraio 2004 (Reg. ricorsi n. 20 del 2004), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale avverso la legge della Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55 (Accertamento di conformità delle opere edilizie eseguite in assenza di titoli abilitativi, in totale o parziale difformità o con variazioni essenziali, nel territorio della Regione Toscana), pubblicata nel Bollettino ufficiale n. 44 del 10 dicembre 2003.

L'art. 1, comma 2, della legge impugnata dispone che i commi da 25 a 38 e da 40 a 45 dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incattivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni delle aree demaniali), «non si applicano nel territorio della Regione Toscana, ad eccezione delle disposizioni di detti commi concernenti l'oblazione penale».

Il ricorrente osserva come la legge regionale in esame si basi sul presupposto del «già avvenuto adeguamento della disciplina regionale» ai principi posti d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), menzionato dal comma 2 del citato art. 32. Tale comma, tuttavia, si limiterebbe semplicemente ad individuare il «contesto generale e d'insieme» in cui questa interviene.

Secondo il ricorrente, la legge impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in quanto le norme in materia di oblazione contenute nell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), costituirebbero esercizio della potestà legislativa nella materia «ordinamento penale», riservata in via esclusiva allo Stato.

La sottrazione del territorio di una o più regioni alla disciplina statale introdurrebbe significative disuguaglianze, in violazione dell'art. 3 Cost., non legittimate dal riconoscimento costituzionale delle autonomie regionali.

Inoltre, rileva l'Avvocatura, poiché gli introiti derivanti dalle oblazioni sono stati inseriti nella legge finanziaria per l'anno 2004, la disciplina impugnata, impedendo l'applicazione nel territorio regionale dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, violerebbe l'art. 119 Cost. Essa, infatti, determinerebbe una ingerenza nella formazione del bilancio annuale dello Stato e una lesione della autonomia finanziaria che anche e soprattutto allo Stato deve essere garantita, nonché una compressione della sua competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica e dei sistemi tributari». Essa, inoltre, contrasterebbe con l'art. 81 Cost., in quanto comporterebbe la sottrazione di risorse destinate alla copertura di spese pubbliche approvate dal Parlamento e la rottura del c.d. «patto di stabilità» concordato a livello di Unione europea.

La legge censurata violerebbe anche l'art. 117, terzo comma, Cost., che riconosce allo Stato la competenza a dettare i principi nella materia «governo del territorio» e a disciplinare i titoli abilitativi edilizi.

Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, l'adozione di norme regionali «meramente demolitorie» e «di reazione» alle norme statali, che statuiscono la non applicazione nel territorio regionale di disposizioni dello Stato, potrebbe pregiudicare l'unità giuridica della Repubblica, in violazione dell'art. 5 Cost. Le norme della legge regionale violerebbero, peraltro, anche l'art. 127, secondo comma, Cost., per la parte in cui è riconosciuta alle regioni la possibilità di impugnare avanti alla Corte costituzionale le leggi statali ritenute illegittime, così escludendo che il potere legislativo regionale possa essere utilizzato per contrastare l'applicazione di norme dello Stato.

Da ultimo, si lamenta la violazione dell'art. 51 e dell'art. 134 Cost., senza tuttavia addurre alcuna motivazione a fondamento di tale censura.

1.2. — Con atto depositato il 2 marzo 2004 — ma in tale data non ancora notificato alla controparte — l'Avvocatura dello Stato ha chiesto che, ai sensi dell'art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), sia sospesa la legge della Regione Toscana n. 55 del 2003, in quanto essa arrecherebbe pregiudizio all'interesse dello Stato e degli enti «a finanza derivata» al conseguimento degli introiti «da condono».

2.1. — Con ricorso notificato il 20 febbraio 2004 e depositato il 1° marzo 2004 (Reg. ricorsi n. 24 del 2004), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale avverso la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22 (Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive), pubblicata nel Bollettino ufficiale n. 52 del 24 dicembre 2003.

Preliminarmente, l'Avvocatura richiama l'art. 1 della legge impugnata, il quale, al comma 1, esclude la sanatoria delle opere edilizie «realizzate in assenza dei necessari titoli abilitativi previsti, ovvero in difformità o con variazioni essenziali rispetto a questi ultimi». Il comma 2, primo periodo, del medesimo articolo stabilisce invece che, al fine di consentire l'oblazione penale degli illeciti edilizi, la domanda di definizione di tali illeciti, presentata dopo il 2 ottobre 2003 secondo le modalità stabilite da disposizioni statali, non sospende il procedimento per le sanzioni amministrative.

Secondo il ricorrente la legge censurata sarebbe contraddittoria, in quanto da un lato non ammetterebbe la sanatoria, mentre dall'altro predisporrebbe strumenti perché possa operare una sanatoria diversa da quella statale, e cioè quella prevista dall'art. 108 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 1991, n. 52 (Norme regionali in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica).

La norma regionale contrasterebbe con l'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), in quanto esso porrebbe alla competenza legislativa «primaria» della Regione limiti «confrontabili» con quelli previsti dal nuovo art. 117, terzo comma, Cost. per la competenza legislativa concorrente delle regioni ordinarie. La disciplina dei titoli abilitativi edilizi — secondo quanto precisato da questa Corte — competerebbe allo Stato ed in essa dovrebbe ricomprendersi, a giudizio dell'Avvocatura, anche quella dei «titoli per sanatoria non «a regime», specie se tale previsione si salda con (ed è integrata da) la prefigurazione di programmi di riqualificazione urbanistico-edilizia».

Le disposizioni censurate sono ritenute inoltre in contrasto con gli artt. 3, 5, 51, 81, 117, secondo comma, 119, 127, secondo comma, e 134 Cost.

Nel merito, le argomentazioni proposte a sostegno di tali censure sono sostanzialmente analoghe a quelle svolte in relazione alla richiesta di declaratoria di incostituzionalità della legge n. 55 del 2003 della Regione Toscana.

2.2. — Il ricorrente, infine, chiede che, ai sensi dell'art. 9, comma 4, della legge n. 131 del 2003, sia sospesa in via cautelare la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2003, ponendo a sostegno di tale richiesta argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle poste a fondamento dell'istanza di sospensione della legge n. 55 del 2003 della Regione Toscana.

3.1. — Con ricorso notificato il 25 febbraio 2004 e depositato il 2 marzo 2004 (Reg. ricorsi n. 27 del 2004), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale avverso l'art. 4 della legge della Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29 (Norme concernenti la vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale), pubblicata nel Bollettino Ufficiale n. 122 del 30 dicembre 2003.

L'art. 2 della legge regionale censurata ordina ai comuni di sospendere ogni determinazione circa la conclusione dei procedimenti relativi alla definizione degli illeciti edilizi regolati dal d.l. n. 269 del 2003 fino all'entrata in vigore della legge regionale indicata dall'art. 1 che dovrebbe disciplinare la materia. In tal modo, secondo il ricorrente, il contenuto della legge impugnata si concreterebbe nell'ordine ai comuni di disapplicare la legge statale e di attendere i futuri precetti legislativi della regione, senza peraltro ipotizzare alcun raccordo con le disposizioni statali in tema di oblazione penale e di sospensione dei processi pendenti.

La disciplina censurata viene ritenuta contrastante con gli artt. 3, 5, 51, 81, 117, secondo comma, lettera l), 117, terzo comma, 119, 127, secondo comma, e 134 Cost.

Nel merito, le argomentazioni proposte sono sostanzialmente analoghe a quelle portate a fondamento della richiesta di declaratoria di incostituzionalità delle leggi della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Regione Toscana.

3.2. — Anche in questo caso, con argomentazioni sostanzialmente coincidenti a quelle proposte nei ricorsi n. 20 e n. 24 del 2004, l'Avvocatura dello Stato chiede la sospensione — ai sensi dell'art. 9, comma 4, della legge n. 131 del 2003 — della normativa impugnata.

4.1. — Con ricorso notificato il 15 marzo 2004 e depositato il 23 marzo 2004 (Reg. ricorsi n. 41 del 2004), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale avverso la legge della Regione Emilia-Romagna 16 gennaio 2004, n. 1 (Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo urbanistico ed edilizio).

L'art. 2 di tale legge dispone che fino all'entrata in vigore della legge regionale prevista dall'art. 1, contenente nuove norme in materia di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, responsabilità e sanzioni, «i comuni sospendono ogni determinazione circa la conclusione dei procedimenti relativi alla definizione degli illeciti edilizi, così come regolati dall'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269». Inoltre è espressamente mantenuta ferma la «possibilità della presentazione delle domande di sanatoria da parte degli interessati, a tutela e garanzia delle loro posizioni giuridiche».

I profili di doglianza esposti nel ricorso sono sostanzialmente coincidenti con quelli dei ricorsi presentati avverso le leggi delle Regioni, Toscana, Friuli-Venezia Giulia e Marche.

4.2. — Anche in questo caso l'Avvocatura dello Stato chiede la sospensione — ai sensi dell'art. 9, comma 4, della legge n. 131 del 2003 — della normativa impugnata.

5. — Le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Marche ed Emilia-Romagna si sono costituite in giudizio, concludendo per il rigetto dei ricorsi presentati dallo Stato e delle connesse istanze di sospensione.

6. — La Regione Toscana, con memoria depositata in prossimità della camera di consiglio del 24 marzo 2004, fissata per la trattazione delle istanze di sospensione, contesta le ragioni addotte a fondamento della richiesta avanzata dallo Stato in relazione alla legge regionale n. 55 del 2003, ed in particolare la circostanza secondo la quale il mancato introito «da condono» costringerebbe lo Stato a reperire altrove le risorse finanziarie perdute.

Innanzitutto, secondo la resistente, la legge impugnata non interferirebbe con le disposizioni concernenti l'estinzione dei reati urbanistici ed edilizi conseguenti all'istanza di condono ed al pagamento delle relative somme; in secondo luogo, sarebbe rilevante il fatto che in Toscana è in vigore una compiuta disciplina edilizia che consente anche la regolarizzazione di violazioni che non incidano sostanzialmente sull'assetto del territorio: circostanza, quest'ultima, che congiuntamente ad un efficace sistema di controlli avrebbe consentito un «ordinato sviluppo edilizio».

Peraltro — osserva la regione — l'esistenza di tale normativa regionale renderebbe inapplicabile, in virtù del comma 2 dell'art. 32 del decreto-legge impugnato, la disciplina statale sul condono, esplicitamente dettata «nelle more» dell'attuazione, da parte delle regioni, del d.P.R. n. 380 del 2001.

Inoltre, le motivazioni addotte dall'Avvocatura dello Stato a fondamento della propria istanza cautelare confermerebbero «la totale incostituzionalità del condono introdotto dal legislatore statale», dal momento che la finalità puramente «finanziaria» dell'intervento — emergente proprio dalle argomentazioni dell'Avvocatura — si porrebbe in netto contrasto con i principi della giurisprudenza costituzionale in materia (sono richiamate, sul punto, le sentenze n. 369 del 1988 e n. 416 del 1995), che ha ritenuto il condono uno strumento eccezionale ed irripetibile, giustificato, nelle precedenti circostanze, solo quale «punto di partenza di una nuova legalità» dopo «decenni di abusivismo di massa».

La Regione Friuli-Venezia Giulia e la Regione Emilia-Romagna, a loro volta, concludono chiedendo il rigetto delle istanze di sospensione formulate dal ricorrente, argomentando soprattutto sulla evidente mancanza dell'irreparabile pregiudizio che dovrebbe derivare, nelle more del giudizio, dalla applicazione delle leggi regionali impuginate.

Anche la Regione Marche, a sostegno della infondatezza della istanza cautelare, sottolinea l'assenza di qualunque pregiudizio irreparabile derivante allo Stato dalla legge impugnata e, al contempo, l'assenza di una qualunque utilità concreta nell'eventuale decisione di sospensione da parte di questa Corte.

7. — Nell'imminenza della camera di consiglio del 24 marzo 2004 per la trattazione delle istanze di sospensione presentate nei confronti delle leggi delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Toscana e Marche, l'Avvocatura dello Stato ha presentato atto di rinuncia alla immediata decisione circa le istanze di sospensione presentate, auspicando contestualmente la adesione delle regioni alla «richiesta di differimento» dell'esame delle istanze cautelari concernenti l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, dalle medesime regioni impugnato.

Preso atto di tale rinuncia, con le ordinanze n. 117, n. 118 e n. 119 del 2004, questa Corte ha disposto il rinvio dell'esame di tali istanze unitamente al merito.

8. — La Regione Friuli-Venezia Giulia, nelle sue difese, mira a chiarire il contenuto ed il significato della propria legge n. 22 del 2003, evidenziando come essa farebbe esplicitamente salva l'oblazione penale prevista dal legislatore statale e come anzi disciplinerebbe esplicitamente il procedimento amministrativo volto a consentirla.

Quanto alla presunta violazione della competenza statale in materia penale, la regione richiama la sentenza di questa Corte n. 418 del 1995, sottolineando di non aver disposto la assoluta inapplicabilità della normativa sul condono, ma di essersi limitata a escludere la sanatoria edilizia ai soli fini amministrativi, nel massimo rispetto delle scelte dello Stato nel campo penale. L'eventuale effetto di «scoraggiamento» della presentazione di domande di condono, derivante in concreto dalla normativa regionale oggetto del giudizio, non costituirebbe un vizio di legittimità costituzionale della legge regionale, poiché quest'ultima non inciderebbe comunque sull'ambito giuridico della sanatoria penale ma solo sulla sua applicazione pratica.

In relazione alla pretesa violazione dell'autonomia finanziaria statale e della competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica» invocata dal ricorrente, la resistente sottolinea che i proventi dell'oblazione penale sono espressamente fatti salvi dalla legge regionale impugnata, e che, in ogni caso, la circostanza secondo la quale il loro ammontare potrebbe attestarsi su livelli inferiori rispetto alle aspettative dello Stato non potrebbe costituire autonomo vizio di legittimità costituzionale.

In definitiva, secondo la regione resistente, sarebbero del tutto erronei i parametri invocati nel ricorso: il patto di stabilità, perché si tratterebbe di un vincolo complessivo che potrebbe essere rispettato in molti modi; l'art. 81 Cost., in quanto gli incerti e futuri proventi delle oblazioni pagate in relazione ad illeciti verificatisi nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia non potrebbero correttamente essere già destinati alla copertura di spese pubbliche; la competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica, poiché le norme statali sulla sanatoria amministrativa degli illeciti edilizi non potrebbero in alcun modo qualificarsi come esercizio della medesima.

Infine, del tutto insussistente sarebbe da ritenere, secondo la difesa regionale, la pretesa violazione del principio di unità della Repubblica e correlativamente degli artt. 127 e 134 Cost.: ciò in quanto la «reazione» alla legge statale o la modulazione dei suoi effetti applicativi nel territorio regionale non comprometterebbero affatto la giurisdizione costituzionale e comunque non potrebbero costituire vizi in sé, ma solo in ragione dei loro specifici contenuti scrutinati alla luce dei parametri costituzionali sulla competenza.

9. — La difesa della Regione Marche muove dalla premessa di aver esercitato, con la legge n. 29 del 2003, la propria competenza legislativa in materia di edilizia e di governo del territorio, e che, pertanto, proprio come previsto dal comma 2 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, avrebbe legittimamente chiarito l'inapplicabilità della normativa statale sul condono amministrativo degli illeciti edilizi, facendo invece salva la disciplina dell'oblazione penale. Del tutto priva di fondamento sarebbe dunque la pretesa violazione della competenza legislativa statale in materia penale, anche in considerazione della giurisprudenza costituzionale secondo cui «alle regioni non è precluso concorrere a precisare, *secundum legem*, presupposti d'applicazione di norme penali statali» (sentenza n. 487 del 1989).

Quanto alla presunta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., tale censura sarebbe infondata, poiché sarebbe lo stesso comma 2 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 ad escludere la natura di principi fondamentali delle disposizioni sul condono.

La Regione Marche ritiene altresì infondata la censura relativa alla violazione degli artt. 81 e 119 Cost., osservando che, a suo avviso, sarebbe lo Stato a non aver valutato adeguatamente le conseguenze sui conti pubblici dell'adeguamento della legislazione regionale ai principi previsti nel d.P.R. n. 380 del 2001; pertanto, si sarebbe di fronte ad una illegittima interferenza dello Stato sull'autonomia finanziaria della regione, e non, invece, ad una compressione da parte di quest'ultima dell'autonomia finanziaria dello Stato.

Dovrebbe poi essere ritenuta infondata la presunta violazione della competenza statale concernente il coordinamento della finanza pubblica e dei sistemi tributari: ciò in quanto lo Stato non avrebbe rispettato quelle garanzie di partecipazione delle regioni ai processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi che questa Corte avrebbe richiesto come criterio di attuazione dell'art. 119 Cost. nella sentenza n. 16 del 2004. Circa la censura relativa alla violazione degli artt. 127 e 134 Cost., la Regione Marche fa osservare che la legge impugnata non varrebbe a disconoscere la giurisdizione costituzionale e quanto ad essa spetta in via esclusiva; viceversa, si tratterebbe soltanto di un atto di esercizio della potestà legislativa spettante alla regione secondo il principio di competenza.

Infine, la censura relativa all'art. 51 Cost. sarebbe da considerare inammissibile in quanto del tutto priva di una sia pur minima definizione dei termini e dei profili della questione.

10. — Anche la Regione Toscana contesta la fondatezza del ricorso statale avverso la propria legge n. 55 del 2003. In primo luogo, rileva che già prima dell'emanazione del d.l. n. 269 del 2003, era stata emanata una disciplina regionale in materia urbanistica ed edilizia già compiuta, esplicitamente adeguata — grazie alla legge della Regione Toscana 5 agosto 2003, n. 43 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 14 ottobre 1999, n. 52, recante Norme sulle concessioni, le autorizzazioni e le denunce d'inizio delle attività edilizie — Disciplina dei controlli nelle zone soggette al rischio sismico — Disciplina del contributo di concessione — Sanzioni e vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia — Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 maggio 1994, n. 39 e modifica della legge regionale 17 ottobre 1983, n. 69) — ai principi contenuti nel testo unico dell'edilizia di cui al d.P.R. n. 380 del 2001, e tale, tra l'altro, da consentire la regolarizzazione di violazioni formali e di illeciti sostanzialmente non rilevanti. In secondo luogo, si sostiene che la legge impugnata costituirebbe la conseguenza obbligata di quanto disposto dallo stesso legislatore statale che, con lo specifico richiamo contenuto nel comma 2 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, avrebbe esplicitamente sancito la piena legittimità di interventi volti a rendere inapplicabili gli effetti amministrativi del condono edilizio nei territori di regioni che già si siano adeguate alla disciplina del testo unico del 2001.

La difesa della regione resistente si sviluppa poi interamente sul versante dei vizi (già denunciati nei ricorsi n. 82 del 2003 e n. 10 del 2004) riscontrabili nella disciplina statale di cui al predetto d.l. n. 269 del 2003 e alla relativa legge di conversione, la cui illegittimità costituzionale renderebbe specularmente ragione della piena legittimità della legge regionale n. 55 del 2003.

11. — La Regione Emilia-Romagna, nella sua memoria, propone argomentazioni sostanzialmente analoghe a quelle delle altre regioni.

In particolare, sul primo motivo di censura (concernente la presunta violazione della competenza statale in materia penale), la difesa della regione osserva che la legge regionale n. 1 del 2004 si limiterebbe a precludere temporaneamente la conclusione del procedimento di definizione dell'illecito edilizio, senza impedire la presentazione della domanda ed il connesso versamento dell'oblazione da cui consegue l'estinzione del reato.

Quanto alla lamentata violazione dei principi fondamentali di cui alla normativa sul condono edilizio, la regione osserva come l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 non contenga la determinazione di principi fondamentali della materia, tale non potendosi considerare una norma del tutto eccezionale rispetto alla disciplina edilizia ordinaria. Inoltre, la «attivazione del condono» sarebbe in contraddizione con la tutela dei valori relativi alla tutela dell'ambiente, in quanto la base del condono sarebbe «il puro scambio tra la rinuncia alla salvaguardia di tali valori in cambio di una somma di denaro».

Quanto agli altri motivi del ricorso, la difesa regionale ne afferma l'infondatezza, riproponendo quasi letteralmente gli argomenti svolti dalla Regione Friuli-Venezia Giulia.

12. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, in prossimità dell'udienza, ha depositato una memoria, con la quale insiste per l'accoglimento dei ricorsi.

La difesa erariale muove da una prima considerazione di fondo: le leggi regionali impugnate ignorerebbero tutte «la, molto grave, sanzione civile (attinente all'ordinamento civile) prevista dall'art. 17 della legge n. 47 del 1985»; il che renderebbe ancora più evidente la scarsissima efficacia (in relazione alla principale finalità del condono edilizio, consistente nell'emersione degli illeciti sommersi) che assumerebbe la sanatoria del solo illecito penale che non fosse accompagnata dalla contestuale eliminazione delle conseguenze amministrative e civili, dimostrando come i diversi profili degli illeciti edilizi sarebbero in realtà inscindibili.

Secondo l'Avvocatura, la decisione di accoglimento dei ricorsi in questione non potrebbe che essere consequenziale ad una pronuncia che riconoscesse la competenza statale a produrre, in via straordinaria, una disciplina di condono edilizio, che porterebbe necessariamente ad escludere «una competenza legislativa delle regioni a produrre disposizioni di segno opposto, le quali esorbitino dalla sfera delle competenze regionali quanto meno [...] perché non rispettano un principio fondamentale legittimamente dato dal Parlamento».

In via subordinata, la difesa statale, pur riconoscendo come le regioni possano produrre norme diverse da quelle prodotte dallo Stato, ed anche esplicitamente statuire la inapplicabilità di queste ultime, insiste sulla violazione dell'art. 127 Cost. da parte delle leggi regionali impugnate; ciò in quanto, nei casi di specie, le resistenti avrebbero utilizzato il potere legislativo «con sviamento di potere», ossia per contrapporre una reputata propria competenza alla competenza del Parlamento nazionale.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, con distinti ricorsi, la legge della Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55 (Accertamento di conformità delle opere edilizie eseguite in assenza di titoli abilitativi, in totale o parziale difformità o con variazioni essenziali del territorio della Regione Toscana), l'art. 4 della legge della Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29 (Norme concernenti la vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale), la legge della Regione Emilia-Romagna 16 gennaio 2004, n. 1 (Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo urbanistico ed edilizio), per violazione degli artt. 3, 5, 81, primo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, 119, 127 e 134 della Costituzione.

Ha inoltre proposto impugnazione avverso la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22 (Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive), denunciando la violazione, oltre che dei parametri costituzionali appena richiamati, anche dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

2. — Considerata l'identità delle doglianze formulate avverso le leggi regionali impugnate, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. — In via preliminare, devono essere dichiarate inammissibili le censure sollevate nei ricorsi in riferimento sia all'art. 51 che all'art. 134 della Costituzione, dal momento che non vengono addotte motivazioni a loro sostegno.

4. — Quanto alle altre censure, occorre prendere preliminarmente in esame le questioni sollevate dal ricorrente con riferimento agli artt. 5 e 127 della Costituzione, in quanto concernenti la possibilità per le regioni di disporre dell'efficacia di una legge dello Stato nell'ambito del territorio regionale.

4.1. — Il ricorrente sostiene, a tale riguardo, che le leggi regionali impugnate violerebbero l'art. 5 Cost., in quanto l'adozione di norme regionali «meramente demolitorie» e «di reazione» alle norme statali, che statuiscono la non applicazione nel territorio regionale di disposizioni dello Stato, pregiudicherebbe l'unità giuridica della Repubblica; inoltre, le leggi regionali violerebbero l'art. 127, secondo comma, Cost., in quanto tale disposizione, riconoscendo alle regioni la possibilità di impugnare di fronte a questa Corte le norme statali ritenute illegittime, implicitamente escluderebbe che il potere legislativo regionale possa essere utilizzato per contrastare l'applicazione di norme dello Stato.

4.2. — La questione è fondata.

Il Titolo V della parte II della Costituzione, così come le corrispondenti disposizioni degli statuti speciali, presuppongono che l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale certo non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promuovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali.

Ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost. Dunque né lo Stato né le regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge.

4.3. — La legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22, significativamente intitolata «Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive», non si limita ad adottare una legislazione più restrittiva della sanatoria edilizia, o parzialmente diversa rispetto a quanto previsto dall'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) quale risultante dalla conversione in legge ad opera della legge 24 novembre 2003 n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), come è attualmente possibile sulla base della sentenza n. 196 del 2004 di questa Corte, ma nega la stessa possibilità di applicare la sanatoria edilizia statale di tipo straordinario nel territorio regionale, escludendo altresì che la presentazione della domanda di condono possa determinare la sospensione del procedimento finalizzato alla irrogazione delle sanzioni amministrative.

Come chiarito nella sentenza appena richiamata, le regioni a statuto speciale che dispongono di potestà legislativa di tipo primario nel settore dell'urbanistica, tra le quali è da annoverare la Regione Friuli-Venezia Giulia in base all'art. 4, numero 12, del suo statuto — diversamente da quanto sembra sostenere la Avvocatura — devono rispettare la disciplina statale concernente la misura dell'oblazione, i relativi termini di versamento, ed in genere le relative articolazioni procedurali ed organizzative, mentre possono disciplinare diversamente la sanatoria amministrativa degli abusi edilizi commessi nel proprio territorio (al pari delle regioni ad autonomia ordinaria) ed eventualmente subordinarla anche al rispetto dei vincoli previsti da proprie specifiche normative (secondo quanto questa Corte aveva già affermato nella sentenza n. 418 del 1995, relativa alla Provincia autonoma di Trento).

4.4. — L'art. 1, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 55 del 2003 e l'art. 4, comma 6, della legge della Regione Marche n. 29 del 2003 esplicitamente dichiarano inapplicabili nei rispettivi territori regionali numerosi commi dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003.

Entrambe queste leggi muovono dal presupposto che il comma 2 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 disponga l'applicazione del condono straordinario solo in caso di mancato adeguamento da parte delle regioni ai principi fondamentali in materia edilizia di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e che quindi regioni come la Toscana e le Marche, già adeguatesi alla nuova normativa, ben potrebbero disporre diversamente.

Anche a prescindere dalla considerazione che, comunque, una tale previsione non giustificherebbe l'unilaterale dichiarazione di inapplicabilità nei territori regionali di parte di un testo legislativo statale esplicitamente riferito all'intero territorio nazionale, questa Corte, nella sentenza n. 196 del 2004 (che pure riconosce nella materia in questione un significativo potere legislativo anche alle regioni ad autonomia ordinaria), ha chiarito che il solo significato del comma 2 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 compatibile con la vigente disciplina costituzionale è l'individuazione del contesto normativo entro il quale il condono è stato adottato.

4.5. — Anche la legge della Regione Emilia-Romagna n. 1 del 2004, all'art. 1, comma 3, lettera *d*), stabilisce la «generale non sanabilità delle violazioni in contrasto con la strumentazione urbanistica vigente» e, all'art. 2, prescrive che i comuni sospendano «ogni determinazione circa la conclusione dei procedimenti relativi alla definizione degli illeciti edilizi, così come regolati dall'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269». In tal modo, la legge regionale dell'Emilia-Romagna sostanzialmente esclude anch'essa la possibilità di applicazione della disciplina della sanatoria edilizia dettata dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003.

5. — Per le ragioni assorbenti sopra indicate (*cf.* il precedente punto 4.2.), la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2003, la legge della Regione Toscana n. 55 del 2003, l'art. 4 della legge della Regione Marche n. 29 del 2003 e la legge della Regione Emilia-Romagna n. 1 del 2004, devono quindi essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

6. — La dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme impugnate esime dall'analisi delle ulteriori censure proposte.

7. — Non vi è luogo a provvedere sulle istanze di sospensione formulate dallo Stato avverso la legge della Regione Toscana n. 55 del 2003, la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2003, l'art. 4 della legge della Regione Marche n. 29 del 2003 e la legge della Regione Emilia-Romagna n. 1 del 2004.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudici,

1) *Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55 (Accertamento di conformità delle opere edilizie eseguite in assenza di titoli abilitativi, in totale o parziale difformità o con variazioni essenziali, nel territorio della Regione Toscana);*

2) *Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22 (Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive);*

3) *Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29 (Norme concernenti la vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale);*

4) *Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna 16 gennaio 2004, n. 1 (Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo urbanistico ed edilizio).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 28 giugno 2004.

Il cancelliere: FRUSCELLA

N. 199

Sentenza del 24 - 28 giugno 2004

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario adottato dal legislatore nazionale - Regione Campania - Deliberazione della Giunta che nega efficacia nel territorio regionale alla disciplina nazionale - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità prospettata dalla Regione - Asserita carenza di motivazione e mancata individuazione del parametro costituzionale violato - Reiezione dell'eccezione.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario adottato dal legislatore nazionale - Regione Campania - Deliberazione della Giunta che nega efficacia nel territorio regionale alla disciplina nazionale - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità prospettata dalla Regione - Asserita carenza di un interesse attuale al ricorso conseguente alla mancanza di lesività dell'atto regionale - Reiezione dell'eccezione.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario adottato dal legislatore nazionale - Regione Campania - Deliberazione della Giunta che nega efficacia nel territorio regionale alla disciplina nazionale - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità prospettata dalla Regione - Asserita carenza di tono costituzionale del conflitto - Reiezione dell'eccezione.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario adottato dal legislatore nazionale - Regione Campania - Deliberazione della Giunta che nega efficacia nel territorio regionale alla disciplina nazionale - Ricorso del Governo - Riferimento a parametri di costituzionalità che attengono alla titolarità della potestà legislativa in tema di condono edilizio di tipo straordinario - Inammissibilità della censura.

- Deliberazione della Giunta della Regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera l), e 81, primo e quarto comma, 119, secondo comma e 120, secondo comma, in combinato disposto.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio straordinario adottato dal legislatore nazionale - Regione Campania - Deliberazione della Giunta che nega efficacia nel territorio regionale alla disciplina nazionale - Ricorso del Governo - Lesione del canone della leale cooperazione tra istituzioni della Repubblica - Non spettanza alla Regione del potere di adottare l'atto impugnato e conseguente annullamento dello stesso.

- Deliberazione della Giunta della Regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827.
- Costituzione, art. 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, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito della delibera della Giunta della Regione Campania n. 2827 del 30 settembre 2003 (Integrazione alle linee guida per la pianificazione territoriale regionale in Campania, di cui alla delibera di Giunta regionale n. 4459 del 30 settembre 2002, in materia di sanatoria degli abusi edilizi), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 28 novembre 2003, depositato in cancelleria il 3 dicembre 2003 ed iscritto al n. 36 del registro conflitti 2003.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2004 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Coccozza per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 28 novembre 2003 e depositato il 3 dicembre 2003, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato conflitto di attribuzioni in relazione alla deliberazione della Giunta della Regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827 (Integrazione alle linee guida per la pianificazione territoriale regionale in Campania, di cui alla delibera di Giunta regionale n. 4459 del 30 settembre 2002, in materia di sanatoria degli abusi edilizi), pubblicata nel Bollettino ufficiale n. 46 del 2 ottobre 2003.

2. — Il ricorrente espone che l'atto impugnato, il quale integra le linee guida per la pianificazione del territorio approvate con delibera della Giunta regionale del 30 settembre 2002, n. 4459, reca una prescrizione, intitolata «divieto di sanatoria», secondo cui «non è ammessa la sanatoria delle opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abilitativi, ovvero in difformità o con variazioni essenziali rispetto a questi ultimi, e che siano in contrasto con gli strumenti urbanistici generali vigenti».

In relazione a tale prescrizione, nel ricorso si evidenzia: *a)* che le «difformità» nell'atto impugnato menzionate «parrebbero non includere anche le "parziali difformità" di cui all'art. 12 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) e all'art. 34 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia); *b)* che la «assenza dei necessari titoli abilitativi» sembrerebbe «non includere l'assenza di titolo abilitativi diversi [...] dalla concessione edilizia»; *c)* che il riferimento agli «strumenti urbanistici generali vigenti» parrebbe «non escludere la sanabilità delle opere edilizie in contrasto con strumenti generali solo adottati o con strumenti urbanistici attuativi vigenti o adottati».

L'Avvocatura osserva inoltre come, mentre le linee guida di cui alla deliberazione della stessa Giunta della Regione Campania 30 settembre 2002, n. 4459, sarebbero state «confermate» con la legge della Regione Campania 18 ottobre 2002, n. 26 (Norme ed incentivi per la valorizzazione dei centri storici della Campania e per la catalogazione dei beni ambientali di qualità paesistica. Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 1996, n. 3), l'atto oggetto del presente conflitto non sarebbe stato «legificato».

3. — Secondo il ricorrente, la deliberazione n. 2827 in questione sarebbe lesiva delle competenze dello Stato, dal momento che mirerebbe «ad indurre dirigenti e/o amministratori locali a disapplicare l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 [...] e cioè a sottrarre effettività a disposizioni legislative prodotte dallo Stato». Ciò determinerebbe, in primo luogo, una violazione del principio di leale cooperazione. In secondo luogo, risulterebbe violata la competenza statale a porre la disciplina dei titoli abilitativi ad edificare (al riguardo viene citata la sentenza di questa Corte n. 303 del 2003). Ancora, la deliberazione in esame ometterebbe di considerare che il fondamento dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 andrebbe reperito, oltre che nell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., che attribuisce alla potestà legislativa statale la disciplina dell'ordinamento penale e dell'ordinamento civile, anche nel combinato disposto degli articoli 81, primo e quarto comma, 119, secondo comma e 120, secondo comma, Cost. La deliberazione neppure terrebbe conto del fatto che l'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), ha riservato allo Stato il potere di fissare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale.

Da ultimo, l'Avvocatura evidenzia come la deliberazione oggetto del giudizio sarebbe «illegittima ed inidonea a produrre effetti giuridici»: ciò, da un lato, in quanto l'art. 14 della legge della Regione Campania n. 26 del 2002 non attribuirebbe alla Giunta «la potestà di variare le linee guida da esso "legificate"»; dall'altro, in quanto «dirigenti ed amministratori» non potrebbero «disattendere disposizioni legislative poste dall'art. 32 citato sol perché una deliberazione amministrativa (neppur fonte secondaria) della Giunta regionale si è espressa in senso opposto». La deliberazione impugnata, dunque, sarebbe «destinata a rimanere improduttiva di effetti giuridici».

4. — Si è costituita in giudizio la Regione Campania, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

In particolare, il ricorso sarebbe inammissibile per genericità dei motivi, in quanto l'Avvocatura non avrebbe individuato il parametro violato, né avrebbe indicato le motivazioni a sostegno dell'asserita violazione dell'ambito delle attribuzioni costituzionali dello Stato.

Ulteriore causa di inammissibilità sarebbe costituita dalla carenza del «tono costituzionale» del conflitto, dal momento che ciò di cui si lamenta il ricorrente sarebbe sostanzialmente la violazione dell'art. 32 del decreto-legge

30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), in tema di condono edilizio, da parte della delibera regionale: circostanza che determinerebbe, semmai, un vizio dell'atto amministrativo denunciabile dinanzi all'autorità giudiziaria.

Nel merito, sostiene la Regione, la delibera impugnata avrebbe natura di linea guida della politica regionale nell'ambito del «governo del territorio», e costituirebbe «naturale conseguenza» di quanto imposto a livello statale attraverso l'Accordo raggiunto in data 19 aprile 2001 tra lo Stato e le Regioni, in attuazione dell'art. 52 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1977, n. 59), e in coerenza con la Convenzione europea del paesaggio firmata a Firenze il 20 ottobre 2000.

L'atto impugnato, inoltre, sarebbe stato adottato in attuazione dell'art. 14 della legge regionale n. 26 del 2002, non impugnata dallo Stato; l'articolo citato disporrebbe infatti che, fino alla adozione del piano territoriale regionale, la Giunta regionale adotta le linee guida della pianificazione regionale, redatte in conformità con il citato Accordo del 19 aprile 2001.

5. — In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Campania ha depositato una ulteriore memoria, nella quale insiste soprattutto per l'inammissibilità del ricorso. In particolare, la contraddittorietà e la genericità delle argomentazioni poste a sostegno di quest'ultimo comporterebbero la violazione del diritto di difesa della parte resistente, determinandosi una sorta di inversione dell'onere della prova sulla legittimità dell'atto impugnato.

La Regione ribadisce anche l'ulteriore ragione di inammissibilità già fatta valere in precedenza, costituita dalla asserita mancanza del «tono costituzionale» del conflitto, nonché le argomentazioni a sostegno della tesi secondo cui, in realtà, lo Stato lamenterebbe la presunta violazione della normativa statale sul condono edilizio. Aggiunge, infine, la Regione che la circostanza che la stessa Avvocatura riconosca l'inidoneità della delibera impugnata a produrre effetti giuridici, renderebbe evidente la assoluta carenza di interesse attuale alla proposizione del conflitto.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Campania in relazione alla deliberazione della Giunta 30 settembre 2003, n. 2827 (Integrazione alle linee guida per la pianificazione territoriale regionale in Campania, di cui alla delibera di Giunta regionale n. 4459 del 30 settembre 2002, in materia di sanatoria degli abusi edilizi), poiché tale atto mirerebbe a disapplicare nell'ambito del territorio regionale la disciplina del condono edilizio contenuta nell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici).

L'atto impugnato — emanato allorché si aveva già notizia della approvazione del suddetto decreto-legge da parte del Consiglio dei ministri — consiste in una integrazione alle «linee guida» per la pianificazione territoriale regionale in Campania, previste dall'art. 14 della legge regionale 18 ottobre 2002, n. 26 (Norme ed incentivi per la valorizzazione dei centri storici della Campania e per la catalogazione dei beni ambientali di qualità paesistica. Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 1996, n. 3), che erano state approvate con deliberazione n. 4459 della Giunta regionale del 30 settembre 2002. Nell'atto censurato, con il quale viene approvato un allegato dal titolo «Integrazione alle linee guida per la pianificazione regionale, in materia di sanatoria degli abusi edilizi. Divieto di sanatoria», si stabilisce che «al fine di salvaguardare l'identità e l'integrità del territorio regionale, non è ammessa la sanatoria delle opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abilitativi, ovvero in difformità o con variazioni essenziali rispetto a questi ultimi, e che siano in contrasto con gli strumenti urbanistici generali vigenti»; ciò sulla base della premessa «che, al fine di salvaguardare l'identità e l'integrità del territorio regionale, sempre più compromesso dal dilagante fenomeno dell'abusivismo edilizio, occorre prevedere che non saranno ammesse ipotesi di condono edilizio ulteriori rispetto a quelle previste dal Capo IV della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724».

Il Governo lamenta che in tal modo la Regione intenderebbe disapplicare sul territorio regionale una legge statale, con ciò violando il principio di leale cooperazione fra le istituzioni repubblicane, nonché la competenza statale a disciplinare i titoli abilitativi ad edificare. La delibera regionale, inoltre, trascurerebbe che il fondamento dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 andrebbe ravvisato nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale, nonché negli artt. 81, primo e quarto comma, 119, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost. L'atto della Giunta regionale, infine, sarebbe illegittimo e inidoneo a produrre effetti giuridici.

2. — Preliminarmente, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità del ricorso governativo prospettate dalla Regione Campania.

Innanzitutto, secondo la Regione, l'atto introduttivo del giudizio non individuerebbe il parametro costituzionale violato, né motiverebbe la asserita lesione di norme costituzionali da parte della delibera regionale, così oltretutto ponendo a carico della difesa regionale l'onere di dimostrare la «legittimità» dell'atto impugnato.

Pur senza negare un non sempre chiaro sovrapporsi di motivazioni diverse nelle memorie dell'Avvocatura (la maggior parte delle quali riferite, in realtà, al problema della titolarità del potere legislativo in materia), il rilievo va respinto, poiché i motivi del ricorso emergono con sufficiente chiarezza. La censura fondamentale, prospettata dallo Stato, è costituita dal rilievo che l'atto regionale — come si esprime il ricorso governativo — «mira [...] a sottrarre effettività a disposizioni legislative prodotte dallo Stato; esso appare perciò atto che contrasta anche con il canone della leale cooperazione tra istituzioni della Repubblica». La giurisprudenza di questa Corte è costante nel riconoscere che il principio della leale collaborazione costituisca parametro invocabile nel conflitto di attribuzione, in quanto la sua violazione determini la lesione delle competenze riconosciute allo Stato e alle Regioni (*cfr.* sentenze n. 255 del 2002 e n. 133 del 2001).

Altro motivo di inammissibilità eccepito dalla Regione deriverebbe dalla carenza di un interesse attuale al ricorso conseguente alla mancanza di lesività dell'atto regionale. Questo, infatti, sarebbe in realtà inidoneo a produrre effetti giuridici.

Anche tale eccezione deve essere respinta. Occorre infatti tenere distinto il profilo della concreta efficacia dell'atto regionale, rispetto alla lesione della sfera di attribuzioni dello Stato che comunque si produce attraverso l'adozione di un atto regionale di indirizzo che nega efficacia giuridica ad un atto normativo statale. L'atto impugnato, in sostanza, in quanto volto espressamente ad escludere l'applicazione della normativa statale nel territorio regionale, risulta idoneo ad incidere sulle competenze rivendicate dallo Stato. E tanto è sufficiente a ritenere ammissibile il ricorso.

Infine, secondo la difesa regionale, il conflitto sarebbe privo di «tono costituzionale», in quanto il ricorrente lamenterebbe semplicemente l'illegittimità dell'atto regionale, che costituirebbe un vizio dell'atto amministrativo censurabile avanti all'autorità giudiziaria.

In realtà, la delibera della Giunta della Regione Campania non viola semplicemente un decreto-legge dello Stato, ma contiene addirittura un rifiuto di riconoscere efficacia ad un'intera normativa statale, pur disponendo la Regione degli strumenti costituzionali per contestarne la eventuale illegittimità costituzionale; ciò che poi è avvenuto con il ricorso della stessa Regione Campania n. 76 del 2003, proposto avverso l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, nonché con il ricorso n. 14 del 2004, avverso l'art. 32 del medesimo d.l., così come convertito in legge dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici).

3. — Deve invece essere dichiarata inammissibile la censura, formulata dal ricorrente, secondo cui la delibera impugnata non terrebbe conto del fatto che l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 sarebbe fondato sull'art. 117, secondo comma, lettera l), sull'art. 120, secondo comma, nonché sul combinato disposto dell'art. 81, primo e quarto comma, e dell'art. 119, secondo comma, Cost.

È evidente infatti come il richiamo di tali norme non costituisca riferimento ad un parametro di costituzionalità su cui valutare la delibera della Giunta regionale della Campania, ma attenga al diverso problema della titolarità della potestà legislativa in tema di condono edilizio di tipo straordinario, che non è oggetto del presente giudizio, bensì dei ricorsi decisi con sentenza di questa Corte n. 196 del 2004. Il problema che si pone in questa sede, invece, prescinde dalla legittimità o illegittimità costituzionale del decreto-legge che disciplina il condono edilizio e al quale si riferisce l'atto regionale impugnato, ma riguarda semplicemente la sussistenza della potestà della Regione di dichiarare, in un provvedimento amministrativo, l'inapplicabilità di un atto con forza di legge nel proprio territorio.

4. — La fondamentale censura mossa avverso la deliberazione della Giunta regionale della Campania è che tale atto manifesterebbe la volontà della Regione di non dare efficacia ad un atto avente forza di legge dello Stato, in tal modo violando «il canone della leale cooperazione tra istituzioni della Repubblica».

In questi termini, il ricorso è fondato.

Il Titolo V della Parte II della Costituzione, così come le corrispondenti parti degli statuti speciali, presuppongono, infatti, che l'esercizio delle potestà legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle diverse competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale, certo, non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la

eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali che possono trovare soluzione mediante il promovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali.

Ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost. Dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti di competenza tramite proprie disposizioni di legge (*cf.* sentenza n. 198 del 2004) o, tanto meno, tramite atti amministrativi di indirizzo che dichiarino o presuppongano l'inapplicabilità di un atto legislativo rispettivamente delle Regioni o dello Stato.

Ciò è quanto appunto fa la deliberazione della Giunta della Regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827. Essa, infatti, da un lato, non ammette «la sanatoria delle opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abilitativi, ovvero in difformità o con variazioni essenziali rispetto a questi ultimi, e che siano in contrasto con gli strumenti urbanistici generali vigenti»; dall'altro lato, dispone che da questo divieto restano escluse le opere abusive che risultino ultimate entro il 31 dicembre 1993, per le quali sia stata presentata domanda di rilascio di titolo edilizio in sanatoria ai sensi e nei termini previsti dalle disposizioni di cui al Capo IV della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ed all'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724». In tal modo la delibera regionale esclude l'applicazione nel territorio della Regione Campania delle disposizioni concernenti il condono edilizio contenute nell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003.

Tanto basta per ritenere che essa leda le attribuzioni costituzionali dello Stato e debba essere, conseguentemente, annullata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta alla Regione Campania, e per essa alla Giunta regionale adottare un atto con il quale si nega efficacia, all'interno del proprio territorio, ad un atto legislativo dello Stato; e per l'effetto annulla la deliberazione della Giunta della Regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827 (Integrazione alle linee guida per la pianificazione territoriale regionale in Campania, di cui alla delibera di Giunta regionale n. 4459 del 30 settembre 2002, in materia di sanatoria degli abusi edilizi).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 28 giugno 2004.

Il cancelliere: FRUSCELLA

N. 200

Sentenza 24 - 28 giugno 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - False dichiarazioni o attestazioni in atti destinati all'Autorità giudiziaria - Esimente dell'aver agito per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé medesimo o un prossimo congiunto da un grave e inevitabile nocumento nella libertà o nell'onore - Non applicabilità - Denunciata disomogeneità rispetto agli altri reati contro l'amministrazione della giustizia cui la causa di non punibilità speciale si applica - Non fondatezza della questione.

- Cod. pen., art. 384, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

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. 384, primo comma, del codice penale, promosso, nell'ambito di un procedimento penale, dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Velletri con ordinanza in data 8 gennaio 2003, iscritta al n. 210 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima 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 Guido Neppi Modona.

Ritenuto in fatto

1. — Il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Velletri ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 384, primo comma, del codice penale, «nella parte in cui non include il reato di cui all'art. 374-bis cod. pen. tra quelli ai quali è applicabile la speciale esimente in esso indicata».

Il rimettente, che procede nei confronti di persona imputata del reato di cui all'art. 374-bis cod. pen. (False dichiarazioni o attestazioni in atti destinati all'autorità giudiziaria) «per aver falsamente attestato in un atto prodotto al giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Velletri nel corso dell'udienza di convalida dell'arresto del proprio figlio [...] che lo stesso lavorava alle proprie dipendenze da circa un anno percependo una retribuzione mensile pari a euro 750, allo scopo di ottenere la remissione in libertà o gli arresti domiciliari», premette che in udienza preliminare il difensore dell'imputato ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 384 cod. pen., nella parte in cui non richiama la fattispecie in esame tra quelle (artt. 361, 362, 363, 364, 365, 366, 369, 371-bis, 371-ter, 372, 373, 374 e 378 cod. pen.) per le quali è prevista la particolare causa di non punibilità ove il soggetto abbia «commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé medesimo o un prossimo congiunto da un grave e inevitabile nocumento nella libertà o nell'onore».

Ad avviso del giudice *a quo* la mancata inclusione della norma censurata nel primo comma dell'art. 384 cod. pen. determina una «disomogeneità di trattamento» del reato di cui all'art. 374-*bis* cod. pen. rispetto ad altre fattispecie — in particolare, rispetto alla falsa testimonianza, alla falsa perizia e alla falsa interpretazione — sanzionate in modo più grave, e purtuttavia incluse nella «scriminante speciale».

Il reato di cui all'art. 374-*bis* è infatti inserito tra i delitti contro l'amministrazione della giustizia e, segnatamente, contro l'attività giudiziaria, cioè nello stesso capo nel quale figurano gli altri reati elencati dall'art. 384 cod. pen.: sarebbe perciò identico il bene protetto dalle fattispecie poste in comparazione.

Analoghe sono inoltre le condotte sanzionate, tutte tendenti ad ostacolare l'attività della giustizia, ad impedire l'accertamento della verità o a «viziare la genuinità del convincimento del giudice». La Corte ben potrebbe quindi operare la richiesta addizione includendo la disposizione in esame tra quelle previste dall'art. 384 cod. pen., posto che «tutela un interesse che può essere sacrificato nell'ipotesi in cui si voglia salvare l'interesse privato superiore della libertà di sé medesimo o di un prossimo congiunto, in perfetta aderenza con il principio di proporzionalità necessario per l'applicazione della scriminante speciale».

2. — È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

A parere dell'Avvocatura il rimettente non avrebbe motivato sulla sussistenza di elementi sufficienti per disporre il rinvio a giudizio dell'imputato e del requisito della necessità di salvare il prossimo congiunto da un grave e non altrimenti evitabile nocumento nella libertà o nell'onore.

Nel merito, l'esclusione della fattispecie in esame dal novero di quelle per le quali trova applicazione l'esimente di cui all'art. 384 cod. pen. appare del tutto ragionevole, in quanto nella maggioranza dei casi (vengono richiamati gli artt. 361, 362, 363, 364, 365, 371-*bis*, 371-*ter*, 372 e 373 cod. pen.) l'autore del fatto si trova a dover obbligatoriamente operare una scelta tra compiere (o compiere fedelmente) un atto imposto dall'ordinamento giuridico, recando così pregiudizio a sé o a un prossimo congiunto, o non compiere (o non compiere fedelmente) l'atto, commettendo il reato ed evitando così il pregiudizio.

Per quanto riguarda, invece, il reato di cui all'art. 374-*bis* cod. pen. l'ordinamento non pone in capo al soggetto agente alcun obbligo di formare l'atto destinato all'autorità giudiziaria, il che renderebbe del tutto ragionevole la diversità di disciplina.

Circa gli altri reati individuati dall'art. 384 cod. pen., in particolare quelli previsti dagli artt. 369, 374 e 378 dello stesso codice, secondo l'Avvocatura il legislatore, sanzionando le condotte con una pena edittale inferiore rispetto a quella prevista dall'art. 374-*bis* cod. pen., li ha chiaramente ritenuti meno gravi rispetto al reato di chi attesta o dichiara falsamente condizioni o qualità personali o trattamenti terapeutici o rapporti di lavoro relativi all'imputato o al condannato, in atti destinati a essere prodotti all'autorità giudiziaria. La specificità della condotta del reato in esame impedirebbe, inoltre, una utile comparazione in quanto gli autori degli altri reati ora menzionati, pur ponendo in essere condotte del tutto libere, «non abusano di quella funzione di collaborazione con la giustizia che viene liberamente assunta e svolta da coloro che emettono certificati o attestazioni che l'autorità giudiziaria [...] prende in considerazione».

L'Avvocatura rileva infine che il documento falso prodotto all'autorità giudiziaria può essere utilizzato anche presso organi amministrativi o presso altri giudici, così ingenerando falsi convincimenti e rendendo concreto il pericolo che la falsità possa operare in relazione a situazioni diverse da quella considerata.

Considerato in diritto

1. — Il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Velletri dubita, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 384, primo comma, del codice penale, nella parte in cui non include il reato di cui all'art. 374-*bis* dello stesso codice, relativo alle false dichiarazioni o attestazioni in atti destinati all'autorità giudiziaria, tra quelli ai quali è applicabile la speciale esimente dell'aver agito per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé medesimo o un prossimo congiunto da un grave e inevitabile nocumento nella libertà o nell'onore.

Il giudice rimettente rileva che, essendo il reato di cui all'art. 374-*bis* cod. pen. inserito nel titolo dei delitti contro l'amministrazione della giustizia, di cui condivide l'oggettività giuridica, l'omissione determina una disomogeneità di trattamento rispetto a quelle fattispecie — in particolare, falsa testimonianza, falsa perizia e falsa interpretazione — alle quali, sebbene sanzionate in misura più grave, si applica la causa di non punibilità speciale. Poiché i reati elencati nell'art. 384, primo comma, cod. pen. si riferiscono tutti a condotte che, analogamente a quella descritta dall'art. 374-*bis* cod. pen., mirano ad ostacolare l'attività giudiziaria e, comunque, ad influire sul convincimento del giudice, ad avviso del rimettente non vi sarebbero impedimenti ad estendere l'applicazione dell'esimente al reato in esame, che tutela anch'esso un interesse che può essere sacrificato nel bilanciamento con il «superiore» interesse della libertà o dell'onore del soggetto agente o di un suo prossimo congiunto.

2. — Le conclusioni del giudice *a quo* sono contrastate dall'Avvocatura dello Stato, in base al rilievo che l'esclusione del reato di false dichiarazioni o attestazioni in atti destinati all'autorità giudiziaria dal novero dei reati ai quali è applicabile la esimente speciale appare del tutto ragionevole in considerazione della specificità della fattispecie.

3. — La questione non è fondata.

4. — Il reato in esame è stato introdotto nel codice penale dal decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356, contestualmente al reato di cui all'art. 371-*bis* cod. pen. (False informazioni al pubblico ministero): quest'ultimo, diversamente dalla fattispecie in esame, è stato inserito nell'elenco dei reati ai quali è applicabile la causa di non punibilità di cui all'art. 384, primo comma, cod. pen., contestualmente modificato, *in parte qua*, ad opera del medesimo decreto-legge. L'*iter* legislativo induce perciò a ritenere che l'esclusione sia stata frutto di una consapevole scelta del legislatore.

Al riguardo, è opportuno tenere presente che in tema di estensione delle cause di non punibilità questa Corte ha ripetutamente rilevato che la materia comporta un giudizio di bilanciamento tra l'interesse tutelato dalla norma incriminatrice e le esigenze che viceversa sorreggono la disciplina derogatoria, nel caso di specie tra l'interesse alla repressione dei delitti contro l'amministrazione della giustizia e la tutela di beni afferenti alla vita familiare: bilanciamento che appartiene primariamente al legislatore e non è suscettibile di censura di legittimità costituzionale se non nei casi di manifesta irragionevolezza (v. sentenza n. 8 del 1996, proprio con riferimento alla causa di non punibilità di cui all'art. 384, primo comma, cod. pen., nonché sentenze n. 101 del 1999, n. 352 e n. 424 del 2000, anch'esse in tema di rapporti tra delitti contro l'amministrazione della giustizia e cause di non punibilità).

5. — Nella specie l'eterogeneità della condotta descritta dall'art. 374-*bis* cod. pen. — che sostanzialmente integra una forma di falsità ideologica - rispetto a quella degli altri reati inseriti nell'elenco di cui al primo comma dell'art. 384 cod. pen., rende non manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di non estendere la causa di non punibilità alla fattispecie in esame.

Nell'ambito dei reati menzionati dall'art. 384, primo comma, cod. pen., tutti compresi nel capo dei delitti contro l'attività giudiziaria, in alcuni casi la *ratio* della non punibilità è individuabile nel dato che le fattispecie incriminatrici impongono o presuppongono l'obbligo giuridico di tenere determinati comportamenti, sì che il soggetto è posto di fronte alla scelta tra tenere la condotta imposta, provocando il nocumento a sé o al prossimo congiunto, ovvero evitare il nocumento, commettendo però il reato. La fattispecie di cui all'art. 374-*bis* cod. pen. descrive invece una condotta non imposta dall'ordinamento, ma alla quale il soggetto agente si determina liberamente nel formare l'atto falso, destinato all'autorità giudiziaria.

È vero che anche tra i reati inseriti nell'elenco di quelli per i quali opera la causa di non punibilità ve ne sono alcuni che si sostanziano in condotte poste in essere liberamente dall'agente, ma, anche a prescindere dal dato che si tratta di illeciti sanzionati meno gravemente del reato in esame, la *ratio* della loro inclusione appare desumibile dal confronto con altre fattispecie incriminatrici, solo apparentemente affini, alle quali non è applicabile la causa speciale di non punibilità.

Così, nell'operare il bilanciamento con l'interesse sottostante all'esigenza di perseguire i reati contro l'attività giudiziaria, il legislatore ha ad esempio escluso dall'elenco dei reati non punibili il delitto di calunnia, ritenendo prevalente l'interesse di una persona innocente a non essere falsamente accusata rispetto all'esigenza di salvare sé o un prossimo congiunto da un grave e inevitabile nocumento nella libertà o nell'onore; al contrario ha inserito

nell'elenco il delitto di autocalunnia, posto che qui viene lesa «solo» l'interesse dell'amministrazione della giustizia a non essere messa in moto inutilmente, e non anche l'interesse di un terzo estraneo raggiunto dalla falsa incolpazione.

Anche il favoreggiamento reale, a differenza di quello personale, non è compreso tra i reati non punibili in quanto la condotta, volta ad aiutare taluno ad «assicurare il prodotto, il profitto o il prezzo di un reato», si sostanzia in un comportamento estraneo alla necessità di salvare sé o un prossimo congiunto da un grave e inevitabile nocumento nella libertà o nell'onore; necessità che può invece ricorrere nel reato di favoreggiamento personale, la cui condotta è finalizzata ad aiutare «taluno a eludere le investigazioni dell'autorità, o a sottrarsi alle ricerche di questa».

Nello stesso modo, il confronto tra il reato di false dichiarazioni o attestazioni in atti destinati all'autorità giudiziaria e la frode processuale (art. 374 cod. pen.), inclusa nell'elenco di cui all'art. 384, primo comma, cod. pen., consente di affermare che l'affinità tra le due fattispecie è solo apparente. A prescindere dalla misura della pena, notevolmente più severa (reclusione da uno a cinque anni nell'ipotesi base) per il reato di cui all'art. 374-bis cod. pen. rispetto a quella prevista per il reato di cui all'art. 374 cod. pen. (reclusione da sei mesi a tre anni), che potrebbe giustificare la scelta del legislatore di escludere l'operatività della causa di non punibilità per il reato più grave, è comunque agevole rilevare, ove si pongano a confronto le condotte costitutive dei due reati, che l'artificiosa immutazione dello stato dei luoghi, delle cose o delle persone, in cui si sostanzia la condotta descritta dall'art. 374 cod. pen., si riferisce ad uno specifico atto (ispezione, esperimento giudiziale, perizia), che esaurisce la sua funzione all'interno di un determinato procedimento civile, penale o amministrativo, mentre la potenzialità decettiva delle false dichiarazioni o attestazioni sulle condizioni o qualità personali dell'imputato o del condannato, che altro non sono, come già rilevato, che una forma di falso ideologico, si presta a svolgere i suoi effetti anche in altri contesti amministrativi o giudiziari, del tutto svincolati dall'esigenza di evitare il grave nocumento nella libertà o nell'onore.

Si deve pertanto concludere che l'esclusione del reato di cui all'art. 374-bis cod. pen. dal novero di quelli per cui opera la causa di non punibilità prevista dall'art. 384 cod. pen. è frutto di una scelta discrezionale esercitata in modo non manifestamente irragionevole, e che i profili di incostituzionalità della disciplina censurata sono privi di fondamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 384, primo comma, del codice penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Velletri, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2004.

Il presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: NEPPI MODONA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 28 giugno 2004.

Il cancelliere: FRUSCELLA

N. 201

Ordinanza 24 - 28 giugno 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Avviso all'indagato della conclusione delle indagini preliminari - Mancata previsione - Ritenuta irragionevole disparità di trattamento rispetto all'indagato nel procedimento di competenza del tribunale, violazione del principio del contraddittorio, lesione del diritto di difesa - Manifesta infondatezza della questione.

- D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 15.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 15 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), promossi, nell'ambito di diversi procedimenti penali, dal giudice di pace di Bari con ordinanze del 27 marzo e 8 aprile 2003, dal giudice di pace di Altamura con ordinanza del 9 aprile 2003 e dal giudice di pace di Frosinone con ordinanza del 5 maggio 2003, iscritte al n. 410, al n. 450, al n. 564 e al n. 1192 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, n. 28 e n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2003, e n. 4, 1^a serie speciale, dell'anno 2004.

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

Udito nella camera di consiglio del 28 aprile 2004 il giudice relatore Guido Neppi Modona.

Ritenuto che i Giudici di pace di Bari (r.o. n. 410 e n. 1192 del 2003), di Altamura (r.o. n. 450 del 2003) e di Frosinone (r.o. n. 564 del 2003) hanno sollevato su eccezione della difesa, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui non prevede che nel procedimento dinanzi al giudice di pace sia dato avviso all'indagato della conclusione delle indagini preliminari ai sensi dell'art. 415-*bis* del codice di procedura penale;

che, ad avviso dei rimettenti, la mancata previsione dell'avviso di conclusione delle indagini si pone in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. per la irragionevole disparità di trattamento che si determina in danno dell'imputato citato a giudizio dinanzi al giudice di pace rispetto alla persona sottoposta ad indagini nel procedimento dinanzi al «giudice ordinario»;

che, al riguardo, i rimettenti sottolineano che l'imputato viene a conoscenza del procedimento a suo carico solo a seguito della citazione a giudizio e che tale disciplina comporta «una negazione del diritto di difesa *ante causam*», in contrasto con l'art. 24 Cost. in quanto l'indagato non può «verificare» gli elementi di prova raccolti dal pubblico ministero durante la fase delle indagini preliminari ed è quindi impossibilitato a svolgere adeguatamente la sua difesa, optando se lo ritiene per la definizione anticipata del procedimento;

che sarebbe inoltre violato l'art. 111, terzo comma, Cost., in quanto la disciplina censurata viola il principio secondo cui «nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessarie per preparare la sua difesa»;

che in tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che siano dichiarate inammissibili le questioni sollevate con le ordinanze iscritte al n. 1192 del registro ordinanze del 2003 (per omessa indicazione della norma censurata, mancata descrizione della fattispecie e difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione) e al n. 450 del registro ordinanze del 2003 (per assoluta carenza di motivazione sulla rilevanza, in particolare in ordine alla individuazione delle opportunità difensive in concreto sottratte all'indagato), e manifestamente infondate le altre;

che, nel merito, l'Avvocatura ritiene che i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dai rimettenti devono essere esaminati avendo riguardo alla particolare struttura del procedimento dinanzi al giudice di pace, come delineato dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 231 del 2003;

che, in particolare, per quanto riguarda la fase delle indagini preliminari, con una scelta di segno opposto a quella che caratterizza il procedimento ordinario, il decreto legislativo n. 274 del 2000 ha individuato il fulcro delle indagini nelle investigazioni di polizia giudiziaria (art. 11) e non ha riprodotto la figura del giudice per le indagini preliminari (art. 19);

che, in sintesi, manca «tutto quell'apparato processuale che giustifica una ponderazione delle indagini compiute dagli organi inquirenti», in quanto «l'istruzione del caso avviene, sostanzialmente, in sede dibattimentale».

Considerato che tutti i rimettenti dubitano, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 15 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui non prevede che nel procedimento dinanzi al giudice di pace sia dato avviso all'indagato della conclusione delle indagini preliminari a norma dell'art. 415-*bis* del codice di procedura penale;

che, stante la sostanziale identità delle questioni, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi;

che secondo i rimettenti la disciplina censurata determina una irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato dinanzi al giudice di pace, che viene a conoscenza del procedimento a suo carico solo attraverso la citazione a giudizio (e che quindi, trovandosi nell'impossibilità di conoscere gli elementi di prova raccolti durante le indagini preliminari, non potrebbe svolgere le sue difese prima del dibattimento), e la persona sottoposta alle indagini nel procedimento davanti al «giudice ordinario», destinataria dell'avviso di cui all'art. 415-*bis* cod. proc. pen.;

che la disciplina censurata si porrebbe inoltre in contrasto con l'art. 111, terzo comma, Cost., nella parte in cui dispone che la persona accusata sia informata nel più breve tempo possibile dell'accusa sollevata a suo carico e disponga del tempo e delle condizioni necessarie per preparare la difesa;

che le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura dello Stato non possono essere accolte: anche se nel dispositivo dell'ordinanza iscritta al n. 1192 del registro ordinanze del 2003 non sono indicati la norma censurata e i parametri costituzionali evocati, tali elementi sono desumibili dal contesto della parte motiva dell'ordinanza; quanto all'ordinanza iscritta al n. 450 del registro ordinanze del 2003, emerge chiaramente che le opportunità difensive, di cui l'indagato sarebbe privato e che il rimettente avrebbe omesso di esporre al fine di valutare la rilevanza della questione, sono quelle menzionate nell'art. 415-*bis* cod. proc. pen.;

che, nel merito, non vi è dubbio che, come affermato dalla giurisprudenza di legittimità, l'istituto disciplinato dall'art. 415-*bis* cod. proc. pen., pur non essendo compreso tra le disposizioni elencate nell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 274 del 2000, non è applicabile al procedimento davanti al giudice di pace;

che, quanto alle censure prospettate con riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questa Corte ha già avuto modo di affermare, decidendo su questioni relative al giudizio immediato e al procedimento per decreto, che l'omessa previsione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari non è costituzionalmente illegittima, in base al rilievo che le forme di esercizio del diritto di difesa possono essere modulate in relazione alle caratteristiche dei singoli riti speciali ed ai criteri di massima celerità e semplificazione che li ispirano (v., rispettivamente, ordinanze n. 203 del 2002 e n. 32 del 2003);

che, tenendo conto delle peculiarità del procedimento davanti al giudice di pace, analoghe considerazioni valgono a maggior ragione in relazione alle questioni sollevate dagli attuali rimettenti;

che mediante il procedimento penale davanti al giudice di pace il legislatore ha inteso delineare un modello di giustizia caratterizzato da forme particolarmente snelle, di per sé non comparabile con il procedimento per i reati di competenza del tribunale (v., al riguardo, ordinanza n. 290 del 2003);

che, per quanto riguarda la fase precedente al dibattimento, il procedimento penale davanti al giudice di pace è connotato dal ruolo marginale assegnato alle indagini preliminari, che si sostanziano in una fase investigativa affidata in via principale alla polizia giudiziaria, alla quale è anche attribuito il compito di disporre la citazione a giudizio;

che la sostanziale svalutazione della fase delle indagini è coerente con le esigenze di massima semplificazione «rese necessarie dalla competenza» riconosciuta al giudice di pace (v. art. 17, comma 1, della legge 24 novembre 1999, n. 468, contenente, tra l'altro, la delega al Governo in materia di competenza penale di tale giudice) e con la "finalità conciliativa" che costituisce il principale obiettivo della giurisdizione penale del giudice di pace (enunciato dall'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 274 del 2000 e richiamato dall'art. 29, comma 4, del medesimo decreto, in attuazione dell'art. 17, comma 1, lettera g, della legge n. 468 del 1999), posto che la sede idonea per promuovere la conciliazione e per verificare la praticabilità di altre possibili alternative al giudizio è l'udienza di comparizione, ove avviene appunto il primo contatto tra le parti e il giudice (v. ordinanze numeri 231 del 2003; 10, 11, 55, 56 e 57 del 2004);

che, quanto alla censura proposta con riferimento all'art. 111, terzo comma, Cost., questa Corte ha affermato, relativamente al procedimento per decreto, che «il dettato costituzionale, da un lato, non impone che il contraddittorio si espliciti con le medesime modalità in ogni tipo di procedimento e, soprattutto, che debba essere sempre collocato nella fase iniziale del procedimento stesso, dall'altro non esclude che il diritto dell'indagato di essere informato nel più breve tempo possibile dei motivi dell'accusa a suo carico possa essere variamente modulato in relazione alla peculiare struttura dei singoli riti alternativi» (v. ordinanza n. 8 del 2003, nonché ordinanze numeri 32, 131, 132 e 257 del 2003, e in precedenza ordinanza n. 432 del 1998);

che nel procedimento davanti al giudice di pace le esigenze di informazione dell'imputato prima dell'udienza di comparizione sono comunque assicurate dall'avviso, contenuto nella citazione a giudizio disposta dalla polizia giudiziaria, che il fascicolo relativo alle indagini preliminari è depositato presso la segreteria del pubblico ministero e che le parti e i loro difensori hanno facoltà di prenderne visione e di estrarne copia, nonché dall'indicazione, contenuta sempre nel medesimo atto, delle fonti di prova di cui il pubblico ministero chiede l'ammissione e, ove venga chiesto l'esame di testimoni, delle circostanze su cui deve vertere l'esame (art. 20, comma 1, lettere f e c, del decreto legislativo n. 274 del 2000);

che l'innesto della disciplina dell'avviso di conclusione delle indagini snaturerebbe la struttura del procedimento davanti al giudice di pace, introducendo una procedura incidentale incompatibile con i caratteri di particolare snellezza e rapidità del rito e una garanzia incongrua con le finalità di questa particolare forma di giurisdizione penale;

che le questioni devono pertanto essere dichiarate manifestamente infondate in relazione a tutti i parametri costituzionali evocati dai rimettenti.

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 delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, terzo comma, della Costituzione, dai Giudici di pace di Bari, Altamura e Frosinone, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: NEPPI MODONA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 28 giugno 2004.

Il cancelliere: FRUSCELLA

N. 202

Ordinanza del 24 - 28 giugno 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Coimputato nel medesimo reato o imputato di reato connesso - Testimonianza sul fatto altrui - Divieto - Ritenuta irragionevolezza, ingiustificata disparità di trattamento fra accusa e difesa, lesione del diritto di difesa, del principio del contraddittorio nella formazione della prova, del principio di soggezione del giudice soltanto alla legge e del principio della personalità della responsabilità penale - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., art. 197-*bis*, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 27, 101, 111 e 112.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Valerio ONIDA

Giudici: Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 197-*bis*, comma 2, del codice di procedura penale promosso con ordinanza del 22 aprile 2002 dal Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di C.G. ed altri, iscritta al n. 190 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, 1^a serie speciale, dell'anno 2003.

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

Udito nella camera di consiglio del 12 maggio 2004 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che il Tribunale di Milano solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 197-*bis*, comma 2, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che il coimputato nel medesimo reato o l'imputato di un reato connesso ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera *a*), del medesimo codice, possa essere sentito come testimone nel caso previsto dall'art. 64, comma 3, lettera *c*), cod. proc. pen.»;

che il giudice *a quo* sottolinea — in fatto — che uno degli imputati del procedimento in corso di celebrazione si è rifiutato di rendere dichiarazioni, non soltanto con riferimento alla propria posizione, ma anche con riguardo alla responsabilità dei suoi coimputati; sicché, non potendo egli assumere la qualità di testimone, atteso il divieto sancito dall'art. 197 cod. proc. pen., non risulta nella specie applicabile neppure l'art. 197-*bis* del codice di rito, trattandosi di persona nei confronti della quale «si procede, nello stesso processo, per un reato connesso a quello degli altri imputati ai sensi dell'art. 12 lett. *a*), cod. proc. pen.»: con la conseguenza — osserva il rimettente — che, esaurita la fase della assunzione delle prove orali richieste dalle parti, il giudice dovrebbe disporre il passaggio alla discussione finale sulla base del materiale probatorio acquisito, nell'ambito del quale le dichiarazioni precedentemente rese da quell'imputato sarebbero utilizzabili soltanto nei suoi confronti;

che il censurato divieto di applicazione del nuovo istituto della cosiddetta “testimonianza assistita” — di cui all'art. 197-*bis*, cod. proc. pen. — nei confronti dell'imputato di reato connesso *ex art.* 12, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., nell'ambito dello stesso processo che si celebra anche a suo carico, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione; risulterebbe, infatti, irragionevole sottoporre ad un diverso regime processuale la prova orale dell'imputato dello stesso reato o di un reato connesso a norma dell'art. 12, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., a seconda che esso sia stato già giudicato con sentenza irrevocabile di condanna, o che venga giudicato nel medesimo processo;

che il medesimo parametro sarebbe vulnerato anche sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento che verrebbe a generarsi fra le parti del procedimento: mentre all'accusa, infatti, «l'utilizzazione di indagini svolte legittimamente, tali da rendere possibile l'applicazione di provvedimenti cautelari e l'esercizio dell'azione penale» risulterebbe irragionevolmente preclusa per il dibattimento, alla difesa sarebbe invece conferito «il potere di consentire alla acquisizione di dichiarazioni rese fuori del processo»;

che risulterebbe compromesso anche il principio sancito dall'art. 112 della Costituzione, in quanto sarebbe «irragionevole consentire ad un imputato che ha già reso dichiarazioni *erga alios* sulla cui base è stato disposto il rinvio a giudizio degli accusati, di avvalersi in dibattimento della facoltà di non rispondere, impedendo ai coimputati di difendersi e ponendo nel nulla la pregressa attività processuale»;

che la previsione oggetto di impugnativa violerebbe — accanto al principio di ragionevolezza — anche il diritto di difesa ed il principio del contraddittorio nella formazione della prova di cui all'art. 111 della Costituzione, poiché si risolve nella «scelta di sottrarre totalmente a tale contraddittorio le dichiarazioni precedentemente rese da soggetti poi sottoposti ad esame ai sensi dell'art. 210 cod. proc. pen. e che si avvalgano della facoltà di non rispondere, senza che tale scelta sia imposta dal rispetto di valide ragioni giustificatrici»;

che la disciplina censurata — ad avviso del rimettente — sarebbe altresì in contrasto con il principio di soggezione del giudice soltanto alla legge di cui all'art. 101, secondo comma, della Costituzione, in quanto la decisione del giudice risulterebbe nella specie «sostanzialmente condizionata dalla volontà arbitraria di uno dei soggetti del processo, di partecipare o meno alla formazione della prova»;

che, infine, sarebbe violato pure l'art. 27 della Carta fondamentale, giacché — conclude il giudice *a quo* — «un sistema processuale che prescindesse dal fine preminente di procedere all'accertamento della verità storica vanificherebbe il principio della personalità della responsabilità penale»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Considerato che il Tribunale di Milano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 197-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il coimputato nel medesimo reato o l'imputato di un reato connesso a norma dell'art. 12, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., «possa essere sentito come testimone nel caso previsto dall'art. 64, comma 3, lettera *c*)» del medesimo codice;

che, secondo il giudice rimettente, il divieto di sentire come testimone il coimputato nello stesso processo, per un reato connesso ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., in relazione alla responsabilità di altri, sarebbe in contrasto, per i profili già accennati in parte narrativa, con gli artt. 3, 24, 27, 101, 111 e 112 della Costituzione;

che, in particolare, alla stregua del quadro normativo coinvolto dal quesito — a mente del quale l'imputato di reato connesso a norma dell'art. 12, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., non può assumere la qualità di testimone se non dopo che nei suoi confronti sia intervenuta sentenza irrevocabile di proscioglimento, condanna o applicazione della pena *ex art.* 444 cod. proc. pen. — si determinerebbe, ad avviso del rimettente, la irragionevole conseguenza per la quale il potere del giudice di sentire come testimone sul fatto altrui l'imputato nello stesso reato o in un reato connesso a norma dell'art. 12, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., verrebbe fatto dipendere da una circostanza di carattere «puramente processuale», quale è quella rappresentata dalla celebrazione di un unico giudizio a carico di tutti i coimputati, ovvero dalla separazione delle diverse posizioni processuali, con la conseguente emanazione, in tempi diversi, di più sentenze; ciò che potrebbe offrire esca anche a condotte «spregiudicate» dell'accusa, incentivata a «stralciare le posizioni processuali a lei più favorevoli, allo scopo di “dividere” i processi e così accelerare la decisione contro il dichiarante per poi poterlo citare come testimone nei confronti dei “non dichiaranti”»;

che pertanto, allo scopo di ricondurre la disciplina censurata nel quadro dei valori costituzionali che si assumono compromessi, occorrerebbe — ad avviso del giudice *a quo* — estendere i casi in cui l'imputato può assumere la qualifica di testimone anche alla ipotesi del coimputato dello stesso reato o dell'imputato di reato connesso *ex art.* 12, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen.; di talché — conclude il Tribunale rimettente — «il coimputato che ha reso dichiarazioni contro altri, sarebbe obbligato a ripetere le sue accuse in contraddittorio con tutti i soggetti processuali o ad assumersi pubblicamente la responsabilità di smentire, integrare, perfezionare le sue dichiarazioni», ferme restando le garanzie previste dai commi 4 e 5 dello stesso art. 197-*bis* cod. proc. pen.;

che, al riguardo, occorre preliminarmente rammentare che questa Corte, nella ordinanza n. 485 del 2002, ha dichiarato manifestamente infondata una questione di legittimità costituzionale degli artt. 197, 197-*bis* e 210 cod. proc. pen., sollevata in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, nella parte in cui garantiscono il

diritto al silenzio dell'imputato in un procedimento connesso, separatamente giudicato per lo stesso fatto con sentenza non ancora irrevocabile, che abbia reso dichiarazioni *erga alios* e non prevedono che il rifiuto di sottoporsi all'esame sia penalmente sanzionato, al pari del rifiuto di rispondere opposto dal testimone;

che in detta pronuncia, in particolare, questa Corte ha avuto modo di sottolineare che la disciplina oggetto di impugnativa deve ritenersi in linea con i principi costituzionali evocati a parametro dello scrutinio allora operato, poiché essa appare frutto delle scelte discrezionali, non irragionevolmente esercitate, con cui il legislatore ha individuato — in ossequio al principio *nemo tenetur se detegere* — situazioni nelle quali il diritto al silenzio, inteso nella sua dimensione di «corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa», va garantito malgrado dal suo esercizio possa conseguire l'impossibilità di formazione della prova testimoniale;

che, alla stregua di tali principi, il bilanciamento operato dal legislatore si rivela tanto più esente da censure ove venga riferito ad una situazione — come quella devoluta dal giudice *a quo* — in cui il coimputato nello stesso reato o l'imputato in un reato connesso a norma dell'art. 12, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., non sia stato neppure ancora giudicato nel «suo» processo, e non sia stata, dunque, ancora pronunciata una sentenza, ancorché non definitiva, che abbia deliberato la relativa regiudicanda: il che, evidentemente, rafforza l'esigenza di garantire appieno la preclusione verso l'obbligo di dichiarazioni talmente «contigue» al fatto proprio da essere sostanzialmente lesive del proprio inviolabile diritto di difesa e delle connesse libere scelte;

che, d'altra parte, l'obiettivo che il giudice *a quo* intenderebbe perseguire attraverso la pronuncia additiva richiesta, lungi dal presentarsi, per quel che si è già detto, come soluzione costituzionalmente imposta, si appalesa anche come scelta del tutto eccentrica rispetto al sistema: giacché, per un verso, anziché introdurre un «caso ulteriore» di esame testimoniale del dichiarante *erga alios* si finisce addirittura per costruire una figura di dichiarante del tutto nuova, quale sarebbe quella dell'imputato chiamato a rendere «testimonianza» nel suo stesso processo; per un altro verso, si innesterebbe, all'interno di un medesimo procedimento, riguardante un fatto «comune» a più imputati, una dicotomia (strutturale e funzionale) di fonti dichiarative, in capo ai medesimi soggetti dichiaranti, a seconda che gli stessi siano chiamati a rendere l'esame quali imputati, o come «testi assistiti» in ordine alla responsabilità degli altri;

che, pertanto, la questione proposta deve essere dichiarata manifestamente infondata.

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. 197-bis, comma 2, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 27, 101, 111 e 112 della Costituzione, dal Tribunale di Milano con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2004.

Il Presidente: ONIDA

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 28 giugno 2004.

Il cancelliere: FRUSCELLA

N. 203

Ordinanza 24 - 28 giugno 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regione Abruzzo - Comunità Montane - Rappresentanti dei Comuni membri - Omessa elezione - Potere sostitutivo attribuito al difensore civico regionale - Ritenuta lesione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed Enti locali e delle prerogative istituzionali dei Comuni, lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane - Sopravvenuta abrogazione della disposizione censurata - Inattuazione *medio tempore* - Cessazione della materia del contendere.

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2003, n. 11, art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 114 e 117, secondo comma, lettera *p*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2003, n. 11 (Norme in materia di comunità montane), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 23 ottobre 2003, depositato in cancelleria il 30 successivo ed iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2003.

Udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2004 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23 ottobre 2003 e depositato il successivo 30 ottobre, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 9, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2003, n. 11 (Norme in materia di comunità montane);

che la disposizione impugnata prevede l'esercizio di un potere sostitutivo da parte del difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 136 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nell'ipotesi in cui i consigli dei comuni membri delle comunità montane non provvedano ad eleggere i propri rappresentanti in seno alla comunità montana stessa, nella prima seduta successiva al loro insediamento e, comunque, non oltre il quarantacinquesimo giorno dallo stesso;

che la difesa erariale sostiene che il predetto intervento del difensore civico regionale avverrebbe non per il compimento — come consentito dal citato art. 136 del d.lgs. n. 267 del 2000 — di «atti obbligatori per legge» di natura amministrativa, bensì per lo svolgimento di una attività di natura «politico-istituzionale», quale quella relativa alla rappresentanza elettiva dei Consigli comunali;

che la suddetta attività atterrebbe alle «funzioni istituzionali proprie dei comuni», come indicate dall'art. 42, comma 1 (*recte*: 2), lettera *m*), del d.lgs. n. 267 del 2000, che assegna al Consiglio comunale la potestà di «nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge»;

che la disposizione censurata inciderebbe, inoltre, sulle modalità di elezione compiutamente prefissate dall'art. 27, comma 2, dello stesso d.lgs. n. 267 del 2000 e non suscettibili di integrazioni e modificazioni da parte del legislatore regionale;

che per i motivi sin qui esposti l'art. 9, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2003 violerebbe, secondo la difesa erariale: *a)* l'art. 114 della Costituzione, «per lesione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed Enti locali e delle prerogative istituzionali dei comuni»; *b)* l'art. 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione, «in quanto non spetta alla Regione ed esula dalla sua competenza legislativa la regolamentazione, sia pure in via sostitutiva, della materia regolata dall'art. 27, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, che rientra, invece, nella competenza esclusiva dello Stato in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane»;

che in data 4 maggio 2004 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria, con la quale ha ribadito, ampliandole, le argomentazioni già svolte;

che in data 22 maggio 2004 la difesa erariale ha depositato una nota con la quale ha sottolineato che la Regione Abruzzo ha abrogato la disposizione impugnata con l'art. 1, comma 36, della legge della stessa Regione 19 novembre 2003, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 17 aprile 2003, n. 7 - legge finanziaria regionale 2003) e che la disposizione impugnata risulta non aver avuto concreta applicazione nel periodo di vigenza;

che il ricorrente ha, pertanto, ritenuto che sia venuto meno l'interesse alla declaratoria di incostituzionalità, ed ha chiesto che sia dichiarata cessata la materia del contendere;

che la Regione Abruzzo, non costituitasi in giudizio, ha trasmesso, in data 20 maggio 2004, presso la cancelleria della Corte, una nota del Difensore civico della stessa Regione dell'11 maggio 2004, attestante la mancata attuazione della disposizione impugnata;

che nel corso dell'udienza pubblica l'Avvocatura generale dello Stato ha nuovamente concluso perché venga dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Considerato che l'art. 1, comma 36, della legge della Regione Abruzzo 19 novembre 2003, n. 20 ha abrogato la disposizione impugnata;

che, inoltre, tale disposizione non ha ricevuto attuazione durante il periodo della sua vigenza, come risulta dall'attestazione, in data 11 maggio 2004, del Difensore civico della Regione Abruzzo, condivisa dallo stesso ricorrente che — sia nella memoria depositata in data 22 maggio 2004 che nel corso dell'udienza pubblica — ha chiesto che venga dichiarata cessata la materia del contendere;

che, in siffatta situazione, viene meno la necessità di una pronuncia da parte di questa Corte (ordinanze n. 137 del 2004, n. 15 del 2003 e n. 443 del 2002) e deve, pertanto, essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2003, n. 11 (Norme in materia di comunità montane), sollevata, in riferimento agli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 28 giugno 2004.

Il cancelliere: FRUSCELLA

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 51

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale, depositato in cancelleria il 6 maggio 2004
(della Regione Emilia-Romagna)*

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Delega al Governo ad adottare uno o più docenti legislativi per la definizione delle norme generali sull'istruzione e sui livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione formazione professionale - Previsione della promozione da parte degli uffici scolastici regionali di appositi accordi con i competenti uffici delle regioni e degli enti locali - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale in materia di istruzione - Lesione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di allocazione da parte della Regione delle funzioni amministrative.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di iscrizione alla scuola dell'infanzia di bambini che compiono i tre anni entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione del principio contenuto nella legge di delega circa la possibilità di decidere l'anticipazione dell'inizio alla scuola materna solo al termine della sperimentazione - Eccesso di delega - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione - Violazione del principio di leale collaborazione - Lesione della potestà legislativa regionale relativa all'allocazione delle funzioni amministrative.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, artt. 2, 12, comma 1, ultimo periodo e 13, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Fissazione dell'orario annuo delle lezioni della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado - Definizione del tempo dedicato alla mensa e al dopo mensa - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata assenza di margini di discrezionalità per le regioni - Lesione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione - Violazione del principio di sussidiarietà.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 7, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, e art. 10, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma terzo.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della stipulazione da parte delle istituzioni scolastiche nei limiti delle risorse iscritte nei loro bilanci, di contratti di prestazione d'opera con esperti in possesso di titoli definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il ministro per la funzione pubblica - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione e professioni - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 7, comma 4, secondo periodo, e art. 10, comma 4, secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Disciplina della figura del «tutor» - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione mediante l'emanazione di una normativa analitica e di dettaglio.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, artt. 7, 12, comma 5, secondo periodo e comma 6, e 10, comma 5, secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Adozione, fino all'emanazione del regolamento di cui all'art. 7, comma 1, legge n. 53/2003, dell'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo di cui agli allegati A (per la scuola dell'infanzia), B (per la scuola primaria) e C (per la scuola secondaria di primo grado) - Previsione di regolamento governativo anche in relazione agli orari e alle modalità di valutazione dei crediti scolastici - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva regionale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, artt. 12, comma 2, 13, comma 3, 14, commi 2 e 4.
- Costituzione, art. 117, comma sesto.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione, al fine di assicurare il passaggio graduale al nuovo ordinamento per l'anno scolastico 2004-2005, e fino alla messa a regime della scuola secondaria di primo grado, della conferma dell'assetto organico delle scuole secondarie di primo grado come definito dall'art. 10, comma 4, secondo i criteri fissati nel d.P.R. 14 maggio 1982, n. 782 - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata adozione di disciplina analitica e dettagliata in violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 14, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione ai fini dell'espletamento dell'orario di servizio obbligatorio, che i docenti interessati ad una diminuzione dell'orario attuale di cattedra, vengano utilizzati per la finalità educativa e didattiche individuate, rispettivamente, dall'art. 9 e dall'art. 10 - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione mediante adozione di normativa analitica e di dettaglio.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 14, comma 5.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di incremento di posti nell'ambito del personale docenti, mediante il Decreto del Ministro dell'istruzione di concerto con il Ministro dell'economia, di cui all'art. 22 - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 15, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Ricorso della Regione Emilia Romagna, in persona, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 782 del 26 aprile 2004 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. 48163 del 27 aprile 2004, rogata dal notaio dott. Federico Stame (doc. 2), dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto presso quest'ultimo, a Roma, via Confalonieri, 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3; 2; 7, commi da 1 a 6; 10; 12; 13, commi 1 e 3; 14, commi da 1 a 5; 15, comma 1, del d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 51 del 2 marzo 2004 — S.O. n. 31, nelle parti di seguito precisate, per violazione:

dell'art. 117, commi 3 e 6, e dell'art. 118 della Costituzione;

del principio di leale collaborazione, nei modi e per i profili di seguito indicati.

F A T T O

Come noto, l'art. 117, comma 3, Cost., attribuisce alle regioni ordinarie la potestà legislativa in materia di istruzione, «salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche» e nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali.

Il nuovo riparto di competenze segna un significativo sviluppo rispetto ad un processo di progressivo coinvolgimento delle regioni nella gestione della scuola da tempo in atto nella legislazione ordinaria, che ha trovato espressione, in particolare, nel d.lgs. n. 112 del 1998.

Ma è ovvio che, in assenza di una competenza regionale costituzionalmente garantita, non vi era alcuna necessità che lo stesso servizio scolastico venisse concepito come un servizio erogato dalle scuole quali istituzioni autonome e disciplinato dalle regioni, sia pure nel quadro fortemente unitario delle norme generali e dei principi fondamentali posti dalla legge statale.

Il mutamento della Costituzione sancisce ora questo sviluppo: tuttavia, la riorganizzazione della scuola, alla quale il legislatore statale ha ora posto mano, sembra per molti aspetti non tenere conto della nuova, situazione costituzionale.

Con l'art. 1, comma 1, legge 28 marzo 2003, n. 53, il Parlamento ha delegato il Governo ad «adottare, ... nel rispetto delle competenze costituzionali delle regioni e di comuni e province, in relazione alle competenze conferite ai diversi soggetti istituzionali, e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione formazione professionale» (enfasi aggiunta).

La legge n. 53 del 2003, dunque, richiamava espressamente due titoli di competenza statale «esclusiva», previsti dall'art. 117, comma 2, lett. *m*) e *n*).

È chiaro, però, che, per mantenere il senso della distinzione fra le «norme generali» di cui all'art. 117, comma 2, e i «principi fondamentali» di cui all'art. 117, comma 3, evitando di svuotare la competenza regionale concorrente (tenendo conto anche dell'autonomia delle istituzioni scolastiche), occorre individuare la categoria delle norme «generali» come quella delle norme basilari per l'ordinamento dell'istruzione, cioè quelle che disciplinano i cicli e la loro durata, le finalità, gli esami finali, la libertà di insegnamento e altri istituti di pari importanza.

In effetti, anche se sin qui codesta ecc.ma Corte costituzionale non ha avuto ragione di definire «interamente le rispettive sfere di applicazione e il tipo di rapporto fra le “norme generali sull'istruzione” e i “principi fondamentali”, le prime di competenza esclusiva dello Stato ed i secondi destinati a orientare le regioni chiamate a svolgerli» (sent. n. 13/2004), purtuttavia con la medesima sent. n. 13/2004 essa ha ritenuto certo che nell'ambito della legislazione regionale rientri la programmazione, l'organizzazione e la gestione del servizio scolastico (ed in particolare, la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, «che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica»): osservando, fra l'altro, che già prima della legge cost. n. 3 del 2001, il d.lgs. n. 112 del 1998 aveva attribuito (seppur per delega, visto l'art. 117 Cost. all'epoca vigente) diverse funzioni alle regioni in materia di «programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico», intesi come «l'insieme delle funzioni e dei compiti volti a consentire la concreta e continua erogazione del servizio di istruzione» (art. 136).

Invece, come si dirà, il d.lgs. n. 59/2004, nell'attuare la legge di delega n. 53 del 2003, ha regolato la materia non solo nelle sue norme generali, ma semplicemente come se le regioni non avessero alcuna significativa competenza in materia di istruzione. Già nella fase di formazione del decreto alcune regioni hanno avanzato diverse censure, riassunte in un allegato (doc. 2) del verbale della seduta della Conferenza unificata del 10 dicembre 2003. Ma diverse norme lesive delle competenze costituzionali regionali sono rimaste anche nella versione finale del decreto legislativo.

Il d.lgs. n. 59/2004 comprende cinque capi e quattro allegati. Il capo I è dedicato alla scuola dell'infanzia, il secondo contiene un unico articolo sul primo ciclo di istruzione, il terzo disciplina la scuola primaria, il quarto la scuola secondaria di primo grado ed il quinto detta le norme finali e transitorie.

In particolare, l'art. 1, comma. 1, prevede, fra l'altro, che «la scuola dell'infanzia... realizza... la continuità educativa con il complesso dei servizi all'infanzia e con la scuola primaria», ed il comma 3 specifica che, «al fine di realizzare la continuità educativa di cui al comma 1, gli uffici scolastici regionali promuovono appositi accordi con i competenti uffici delle regioni e degli enti locali».

L'art. 2 dispone in termini generali che «alla scuola dell'infanzia possono essere iscritti le bambine e i bambini che compiono i tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento».

L'art. 7 regola le attività educative e didattiche della scuola primaria. Il comma 1 dispone che, «al fine di garantire l'esercizio del diritto-dovere di cui all'art. 4, comma 1, l'orario annuale delle lezioni nella scuola primaria, comprensivo della quota riservata alle regioni, alle istituzioni scolastiche autonome e all'insegnamento della religione cattolica in conformità alle norme concordatarie di cui all'art. 3, comma 1, ed alle conseguenti intese, è di 891 ore, oltre a quanto previsto al comma 2».

Questo prevede che «le istituzioni scolastiche, al fine di realizzare la personalizzazione del piano di studi, organizzano, nell'ambito del piano dell'offerta formativa, tenendo conto delle prevalenti richieste delle famiglie, attività e insegnamenti, coerenti con il profilo educativo, per ulteriori 99 ore annue, la cui scelta è facoltativa e opzionale per gli allievi e la cui frequenza è gratuita».

Infine, il comma 4 stabilisce che «allo scopo di garantire le attività educative e didattiche, di cui ai commi 1 e 2, nonché l'assistenza educativa da parte del personale docente nel tempo eventualmente dedicato alla mensa e al dopo mensa fino ad un massimo di 330 ore annue, fermo restando il limite del numero complessivo dei posti di cui all'art. 15, è costituito l'organico di istituto». Lo stesso comma 4 dispone ancora che «per lo svolgimento delle attività e degli insegnamenti di cui al comma 2, ove essi richiedano una specifica professionalità non riconducibile al profilo professionale dei docenti della scuola primaria, le istituzioni scolastiche stipulano, nei limiti delle risorse iscritte nei loro bilanci, contratti di prestazione d'opera con esperti, in possesso di titoli definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica».

Il comma 5 regola la figura dell'insegnante tutor: dopo aver riconosciuto che «l'organizzazione delle attività educative e didattiche rientra nell'autonomia e nella responsabilità delle istituzioni scolastiche, fermo restando che il perseguimento delle finalità di cui all'art. 5, assicurato dalla personalizzazione dei piani di studio, è affidato ai docenti responsabili delle attività educative e didattiche, previste dai medesimi piani di studio», si aggiunge che «a tale fine concorre prioritariamente, fatta salva la contitolarità didattica dei docenti, per l'intera durata del corso, il docente in possesso di specifica formazione che, in costante rapporto con le famiglie e con il territorio, svolge funzioni di orientamento in ordine alla scelta delle attività di cui al comma 2, di tutorato degli allievi, di coordinamento delle attività educative e didattiche, di cura delle relazioni con le famiglie e di cura della documentazione del percorso formativo compiuto dall'allievo, con l'apporto degli altri docenti».

Questo particolare docente «assicura, nei primi tre anni della scuola primaria, un'attività di insegnamento agli alunni non inferiore alle 18 ore settimanali» (comma 6).

Norme del tutto corrispondenti sono dettate dall'art. 10 per la scuola secondaria di primo grado.

L'art. 12 detta norme transitorie per la scuola dell'infanzia. Esso dispone che «nell'anno scolastico 2003-2004 possono essere iscritti alla scuola dell'infanzia, in forma di sperimentazione, volta anche alla definizione delle esigenze di nuove professionalità e modalità organizzative, le bambine e i bambini che compiono i tre anni di età entro il 28 febbraio 2004, compatibilmente con la disponibilità dei posti, la recettività delle strutture, la funzionalità dei servizi e delle risorse finanziarie dei comuni, secondo gli obblighi conferiti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti posti alla finanza comunale dal patto di stabilità», e che «alle stesse condizioni e modalità, per gli anni scolastici successivi può essere consentita un'ulteriore, graduale anticipazione, fino al limite temporale di cui all'art. 2» (in base al quale «alla scuola dell'infanzia possono essere iscritti le bambine e i bambini che compiono i tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento»).

La competenza in materia è attribuita al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che «provvede, con proprio decreto, sentita l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI), salvo quanto previsto all'art. 7, comma 4, della legge 28 marzo 2003, n. 53, a modulare le anticipazioni, garantendo comunque il rispetto del limite di spesa di cui all'art. 18». Si ricorda che l'art. 7, comma 4, legge n. 53/2003 prevede che «per gli anni scolastici 2003-2004, 2004-2005 e 2005-2006 possono iscriversi, secondo criteri di gradualità e in forma di sperimentazione, compatibilmente con la disponibilità dei posti e delle risorse finanziarie dei comuni, secondo gli obblighi conferiti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti posti alla finanza comunale dal patto di stabilità, al primo anno della scuola dell'infanzia i bambini e le bambine che compiono i tre anni di età entro il 28 febbraio 2004, ovvero entro date ulteriormente anticipate, fino alla data del 30 aprile di cui all'art. 2, comma 1, lett. e)» (dunque, l'art. 12 d.lgs. n. 59/2004, fra l'altro, non rispetta il termine del 2006 posto per la fine della sperimentazione dalla legge di delega».

L'art. 12, comma 2, dispone poi che, «al fine di armonizzare il passaggio al nuovo ordinamento, fino all'emanazione del relativo regolamento governativo, si adotta in via transitoria l'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo individuato nell'allegato A».

L'allegato A reca le «Indicazioni nazionali per i piani personalizzati delle attività educative nelle scuole dell'infanzia» e subito esso precisa che «le indicazioni esplicitano i livelli essenziali di prestazione a cui tutte le scuole dell'infanzia del sistema nazionale di istruzione sono tenute per garantire il diritto personale, sociale e civile all'istruzione e alla formazione di qualità». In realtà esso rappresenta (come gli altri allegati) un curioso documento che mescola indicazioni di tipo tecnico-pedagogico (alle quali è stato inopinatamente attribuito rango legislativo) con norme di tipo organizzativo (come quelle relative al c.d. portfolio delle competenze individuali e quelle recanti i vincoli organizzativi, poste alla fine dell'allegato).

Si noti, per di più, che la determinazione in via transitoria dell'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo da parte del decreto legislativo non era prevista dalla delega.

L'art. 12, comma 2, fra l'altro, si riferisce genericamente ad un «regolamento»: si tratta, verosimilmente, di quello di cui all'art. 7, comma 1, legge n. 53/2003, secondo cui «mediante uno o più regolamenti da adottare a norma dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione e dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentite le Commissioni parlamentari competenti, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, si provvede:

a) alla individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale relativamente agli obiettivi specifici di apprendimento, alle discipline e alle attività costituenti la quota nazionale dei piani di studio, agli orari, ai limiti di flessibilità interni nell'organizzazione delle discipline;

b) alla determinazione delle modalità di valutazione dei crediti scolastici;

c) alla definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici».

Analogamente all'art. 12, l'art. 13, comma 1, attribuisce al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca la «gestione» delle anticipazioni delle iscrizioni alla scuola primaria, «fino al limite temporale previsto dall'art. 6, comma 2» (in base al quale «possono essere iscritti al primo anno della scuola primaria anche le bambine e i bambini che compiono i sei anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento»), e sempre l'art. 13, comma 3, dispone che, «al fine di armonizzare il passaggio al nuovo ordinamento, l'avvio del primo ciclo di istruzione ha carattere di gradualità», e che, «fino all'emanazione del relativo regolamento governativo, si adotta, in via transitoria, l'assetto pedagogico, didattico e organizzativo individuato nell'allegato B, facendo riferimento al profilo educativo, culturale e professionale individuata nell'allegato D».

L'art. 14 riguarda la scuola secondaria di primo grado. Al comma 2 esso stabilisce che «fino all'emanazione del relativo regolamento governativo, si adotta, in via transitoria, l'assetto pedagogico, didattico e organizzativo individuato nell'allegato C, facendo riferimento al profilo educativo culturale e professionale individuato nell'allegato D», precisando al comma 4 che «in attesa dell'emanazione del regolamento governativo di cui al comma 2, le istituzioni scolastiche, nell'esercizio della propria autonomia didattica ed organizzativa, provvedono ad adeguare la configurazione oraria delle cattedre e dei posti di insegnamento ai nuovi piani di studio allegati al presente decreto».

Il comma 3 dello stesso art. 14 prevede che, «al fine di assicurare il passaggio graduale al nuovo ordinamento per l'anno scolastico 2004-2005, e fino alla messa a regime della scuola secondaria di primo grado, l'assetto organico delle scuole secondarie di primo grado, come definito dall'art. 10, comma 4, viene confermato secondo i criteri fissati nel decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1982, n. 782».

L'art. 14, comma 5, prevede che, «ai fini dell'espletamento dell'orario di servizio obbligatorio, il personale docente interessato ad una diminuzione del suo attuale orario di cattedra viene utilizzato per le finalità e per le attività educative e didattiche individuate, rispettivamente, dall'art. 9 e dall'art. 10».

Infine, l'art. 15 stabilisce che, «al fine di realizzare le attività educative di cui all'art. 7, commi 1, 2 e 3, e all'art. 10, commi 1, 2 e 3, è confermato in via di prima applicazione, per l'anno scolastico 2004-2005, il numero dei posti attivati complessivamente a livello nazionale per l'anno scolastico 2003-2004 per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato ai sensi delle norme previdenti», aggiungendo che, «per gli anni successivi, ulteriori incrementi di posti, per le stesse finalità, possono essere attivati nell'ambito della consistenza dell'organico complessivo del personale docente dei corrispondenti ordini di scuola determinata con il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 22, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448».

Le norme ora ricordate si rivelano lesive delle competenze costituzionali della Regione Emilia-Romagna per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

1. — Illegittimità costituzione dell'art. 1, comma 3, per violazione degli artt. 117, comma 3, e 118 Cost.

Secondo l'art. 1, comma 1, «la scuola dell'infanzia... realizza... la continuità educativa con il complesso dei servizi all'infanzia e con la scuola primaria»; il comma 3 specifica che «al fine di realizzare la continuità educativa di cui al comma 1, gli uffici scolastici regionali promuovono appositi accordi con i competenti uffici delle regioni e degli enti locali».

Ora, naturalmente la collaborazione tra uffici statali e regionali corrisponde in ogni modo ad un principio di buona amministrazione oltre che alla regola costituzionale.

Tuttavia, la disposizione del comma 3 dell'art. 1 assegna ad un ufficio statale un vero e proprio compito amministrativo, sia pure di carattere collaborativo, rendendolo responsabile o corresponsabile del risultato, mantenendo una duplicità di gestione amministrativa o una forma di coamministrazione.

In questi termini, il comma 3 attribuisce una funzione amministrativa ad un organo periferico statale in una materia costituzionalmente spettante alle regioni (salva la determinazione con legge dei principi fondamentali da parte dello Stato).

Codesta Corte ha già chiarito che, nella materie di competenza concorrente, lo Stato non può assegnare a se stesso le funzioni amministrative, a meno che il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 non imponga di accentrare determinate funzioni per garantirne l'esercizio unitario, nel rispetto di certe modalità e condizioni (sent. n. 303/2003). Al di fuori di questi casi, è pacifico che la distribuzione delle funzioni amministrative spetta alla legge regionale, ai sensi dell'art. 117, commi 3 e 4, e dell'art. 118, commi 1 e 2, Cost.

che la norma impugnata non possa rientrare nei casi di cui alla sent. n. 303/2003 risulta evidente per il fatto stesso che la funzione è attribuita ad un organo periferico statale: il che esclude la sussistenza di una qualsiasi esigenza unitaria. Altrettanto evidente pare che la norma in questione non possa ricondursi ad alcuno dei titoli di competenza statale previsti nell'art. 117, comma 2, Cost.

La realtà è che, in presenza di una norma formulata nei termini dell'art. 118 Cost., una amministrazione periferica statale nelle materie regionali non ha più giustificazione alcuna, se non eventualmente per compiti di raccordo tra eventuali competenze centrali e ordinarie competenze regionali: dal momento che la sola possibile giustificazione di funzioni amministrative statali sta nel loro necessario esercizio centrale, a salvaguardia delle esigenze unitarie.

In attesa della dovuta sostituzione di organi regionali agli organi statali, è sin da ora vietata l'attribuzione da parte di leggi statali ad organi periferici statali di funzioni la cui disciplina e gestione spetta costituzionalmente alle regioni.

La «realizzazione della continuità educativa con il complesso dei servizi all'infanzia e con la scuola primaria» non può essere disciplinata operativamente ed esercitata a livello centrale, ed è invece compito pienamente regionale.

D'altronde, neppure si intende quale siano il possibile contenuto e la possibile natura di questi accordi.

La censura verrebbe meno solo ove si trattasse di accordi che, anziché mantenere la responsabilità dell'ufficio statale, avessero il solo scopo e contenuto di agevolare la piena assunzione di responsabilità da parte del competente ufficio regionale.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 2, primo periodo, e 4, primo periodo, e dell'art. 10, commi 1 e 2, primo periodo, e 4, primo periodo dell'art. 117, comma 3, Cost.

Come visto, l'art. 7 si occupa della scuola primaria e l'art. 10 della scuola secondaria di primo grado. Il comma 1 di entrambe le disposizioni fissa «l'orario annuale delle lezioni..., comprensivo della quota riservata alle regioni, alle istituzioni scolastiche autonome», nella misura fissa di 891 ore. A queste ore si aggiungono ulteriori 99 ore annue (per la scuola primaria) e 198 ore annue (per la scuola secondaria di primo grado) di «attività e insegnamenti» facoltativi, organizzati dalle scuole al fine di realizzare la personalizzazione del piano di studi.

Il comma 4, poi, definisce anche il tempo dedicato «alla mensa e al dopo mensa», ponendo il limite massimo di 330 ore annue (art. 7) e di 231 ore annue (art. 10).

Dunque, mentre per la scuola dell'infanzia l'art. 3 stabilisce che l'orario annuale delle attività educative «si diversifica da un minimo di 875 ad un massimo di 1700 ore, a seconda dei progetti educativi delle singole scuole dell'infanzia, tenuto conto delle richieste delle famiglie», per la scuola primaria e secondaria di primo grado il d.lgs. n. 59/2004 non lascia nessun margine di scelta né alle regioni né alle scuole, direttamente prescrivendo un orario fisso sia per le lezioni obbligatorie sia per le attività facoltative.

La regione ritiene debba escludersi che il vincolo rigido nella fissazione dell'orario annuale delle attività educative possa giustificarsi sulla base dell'art. 117, comma 2, lett. n) (si è già detto quale dovrebbe essere l'ambito delle «norme generali»); è qui da aggiungere che le norme in questione non possono neppure considerarsi «principi fondamentali» in materia di istruzione (del resto, dato il contenuto della delega, il Governo si sarebbe in ogni caso dovuto limitare a dettare le norme generali).

Come ha precisato codesta Corte, i «principi fondamentali» in materia di istruzione hanno la funzione di orientare le regioni chiamate a svolgerli: ma la fissazione di un «monte ore» fisso non richiede né consente alcuno svolgimento da parte delle regioni e delle scuole, alle quali è tolta ogni discrezionalità nell'organizzare le attività educative, sia obbligatorie che facoltative.

I commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, di entrambe le disposizioni, dunque, sono illegittimi nella parte in cui fissano con precisione l'orario annuale perché pongono norme di dettaglio in materia di competenza concorrente, e vincolano ad esse.

Si noti, poi, che la fissazione in dettaglio dell'orario riguarda anche la «quota riservata alle regioni», cioè la quota «relativa agli aspetti di interesse specifico delle stesse, anche collegata con le realtà locali», di cui all'art. 2, comma 1, lett. l), legge n. 53/2003. È addirittura paradossale che neppure per la propria quota di piano di studi alle regioni sia consentito di esprimere una opzione in relazione all'orario di lezioni.

Addirittura, il comma 4 (sia dell'art. 7 che dell'art. 10) fissa un limite massimo anche per il tempo dedicato alla mensa e al dopo mensa: in questo caso, l'interferenza con l'organizzazione del servizio scolastico, di competenza regionale e delle scuole, sembra particolarmente evidente, così come il carattere dettagliato della disposizione. È chiaro che la fissazione degli orari è legata anche alla determinazione dell'organico: ma anche nell'attuale situazione — che non appare certo armonizzata con i principi della competenza concorrente — in cui la determinazione dell'organico spetta allo Stato (v. art. 22, legge n. 448/2001), alle regioni e alle scuole compete un margine di discrezionalità nella fissazione dell'orario (pur nell'ovvio rispetto delle esigenze di organico) che non può essere eliminato.

Di più, sembra evidente che di queste esigenze si può tenere conto in modo del tutto adeguato — nel pieno rispetto anche del principio di sussidiarietà — proprio a livello regionale, sulla base del decreto di ripartizione dell'organico fra le regioni di cui all'art. 22, comma 2, legge n. 448/2001; e che invece una norma statale che cristallizza l'orario, a prescindere dai mutamenti futuri dell'organico (previsti dallo stesso d.lgs. n. 59/2004, all'art. 15) risulta uno strumento oltretutto troppo rigido.

Fra l'altro, l'orario delle lezioni, della mensa e del dopo mensa dovrebbe poter variare anche in base alla quantità di richieste di attività opzionali di cui all'art. 7, comma 2, e all'art. 10, comma 2.

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, secondo periodo, e dell'art. 10, comma 4, secondo periodo, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. e del principio di leale collaborazione.

Anche l'art. 7, comma 4, e l'art. 10, comma 4, sono disposizioni di dettaglio in materia di competenza concorrente, che regolano, senza lasciare spazio alle regioni e alle scuole, il modo in cui far fronte all'eventualità in cui le attività educative opzionali richiedano una specifica professionalità non reperibile fra i docenti delle scuole stesse. Oltre all'art. 117, comma 3, le norme in questione violano anche il principio di leale collaborazione perché prevedono che, nei casi di cui sopra, «le istituzioni scolastiche stipulano, nei limiti delle risorse iscritte nei loro bilanci, contratti di prestazione d'opera con esperti, in possesso di titoli definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica».

Le norme impugnate attengono sia all'istruzione sia alle professioni, ed in entrambi i casi si tratta di materie di competenza concorrente. La definizione dei titoli degli «esperti» può considerarsi — almeno nella determinazione di requisiti minimi — funzione sorretta da esigenze unitarie: ma si tratta pur sempre di una regolazione interna alla materia regionale, ed essa, in base alla sent. n. 303/2003, dovrebbe comunque essere svolta previa intesa con la Conferenza Stato-regioni.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, secondo periodo, e comma 6, e dell'art. 10, comma 5, secondo periodo, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

Come esposto in narrativa, l'art. 7, comma 5, e l'art. 10, comma 5, disciplinano la figura dell'insegnante «tutor».

Anche in questo caso si tratta di disposizioni dettagliate (per giunta integrate da quanto dispongono gli allegati B) e C), che regolano i vari compiti del docente tutor senza lasciare spazio neppure ad una normativa attuativa regionale.

Per rispettare il quadro costituzionale delle competenze, lo Stato si sarebbe dovuto limitare ad indicare la possibilità per le regioni o per le scuole di istituire questa figura, senza imporla. La sua presenza, infatti, non può essere considerata un «principio fondamentale» in materia di istruzione: si tratta di una puntuale soluzione organizzativa di un problema — quello della specifica e continua attenzione al singolo studente — che ne ammette molte, e che allo stato attuale costituisce oggetto di sperimentazione.

La migliore soluzione dipende in concreto da molti fattori (bisogni e condizioni degli studenti, disponibilità di docenti e di eventuali risorse esterne, orientamenti pedagogici e disponibilità di competenze) che variano anche da scuola a scuola.

Anche in questo caso, invece, il Governo ha agito come se le regioni non avessero alcun ruolo nella materia, né le scuole stesse alcuna autonomia.

Particolarmente lesivo pare l'art. 7, comma 6, che fissa una quantità minima di ore di «insegnamento agli alunni» a carico del tutor (esso è integrato, in via transitoria, dall'allegato *B*), in base al quale il tutor «svolge attività educative e didattiche in presenza con l'intero gruppo di allievi che gli è stato affidato per l'intero quinquennio, per un numero di ore che oscillano da 594 a 693 su 891 annuali»: è chiaro anche qui il carattere non di «principio fondamentale» della norma, che interferisce con l'organizzazione dell'orario degli insegnanti all'interno di ciascuna scuola, limitando fortemente l'autonomia delle scuole e pregiudicando la competenza legislativa regionale.

5. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, dell'art. 12, comma 1, ultimo periodo, e 13, comma 1, secondo periodo, per violazione dell'art. 117, comma 3, e dell'art. 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

L'art. 2 dispone in termini generali che «alla scuola dell'infanzia possono essere iscritti le bambine e i bambini che compiono i tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento».

La legge di delega prevede invece, all'art. 2, comma 1, lett. *e*), ultimo periodo, e all'art. 7, la possibilità in via sperimentale ed «anche in rapporto all'introduzione di nuove professionalità e modalità organizzative», di un'iscrizione anticipata alla scuola dell'infanzia, ponendo il termine del 2006 per la fine della sperimentazione.

È chiaro, nella legge delega, che, al termine della sperimentazione, si sarebbe potuto e dovuto decidere se e in che modo anticipare definitivamente l'iscrizione alla scuola materna.

Conseguentemente, il d.lgs. n. 59/2004 avrebbe dovuto prevedere una sperimentazione gestita dalle regioni (o, in subordine, dal Ministro d'intesa con le regioni), per i motivi che si vedranno subito, e non avrebbe dovuto contenere alcuna norma «a regime», perché, appunto, la legge di delega espressamente limitava l'anticipo alla fase della sperimentazione.

L'art. 2, dunque, eccede la delega e ne contraddice le norme sulla sperimentazione. Il d.lgs. n. 59/2004 è anche intrinsecamente irragionevole perché da un lato «sperimenta» l'anticipazione dell'iscrizione, dall'altro compie già la scelta definitiva.

Poiché, come risulta chiaramente dall'art. 12, comma 1, le decisioni sulla anticipazione delle iscrizioni sono correlate alle situazioni locali e incidono sulla concreta organizzazione delle scuole materne, l'eccesso di delega e l'irragionevolezza si traducono in una lesione delle competenze costituzionali delle regioni in materia di scuole dell'infanzia, in quanto l'anticipazione è prevista «d'autorità», senza che le regioni possano incidere in alcun modo nel relativo processo.

Come esposto in narrativa, l'art. 12 e l'art. 13 dettano norme transitorie in relazione alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria. I commi 1 delle due disposizioni si occupano delle anticipazioni delle iscrizioni.

In relazione a ciò l'art. 2, comma 1, lett. *e*), della legge delega n. 53/2003 ha stabilito che «alla scuola dell'infanzia possono essere iscritti secondo criteri di gradualità e in forma di sperimentazione le bambine e i bambini che compiono i 3 anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento, anche in rapporto all'introduzione di nuove professionalità e modalità organizzative»; l'art. 2, comma 1, lett. *f*), per parte sua, ha previsto che «alla scuola primaria... possono iscriversi anche le bambine e i bambini che li compiono [i 6 anni] entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento». La legge delega non precisava, per la scuola dell'infanzia, chi dovesse «gestire» la sperimentazione.

L'art. 12, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 59/2004 ha attribuito la competenza in materia al Ministro dell'istruzione, «sentita l'ANCI».

La ricorrente, regione ritiene si tratti di materia di propria competenza sia per la attuazione legislativa che per l'eventuale attuazione in via di normazione secondaria o in via amministrativa: la «modulazione» delle anticipazioni nell'iscrizione alla scuola dell'infanzia, infatti, non risulta essere una funzione da svolgere necessariamente al centro in base al principio di sussidiarietà. Al contrario, poiché la sperimentazione deve tenere conto — come risulta espressamente dallo stesso art. 12, comma 1 — delle peculiari situazioni locali, il livello più adeguato per regolare l'anticipazione è proprio quello regionale. Comunque, una volta riconosciuto che il principio di sussidiarietà non richiede una competenza derogatoria centrale, spetta alla regione ogni decisione sulla gestione, rispettando essa stessa il principio di sussidiarietà.

Inoltre, la norma di delega sopra citata collega l'anticipazione dell'iscrizione alla introduzione di nuove modalità organizzative e ciò conferma che l'ambito «naturale» della gestione delle anticipazioni è quello regionale: che, del resto, è l'ambito costituzionalmente prescritto, trattandosi di materia concorrente, salva l'applicazione dell'art. 118 Cost.

Ugualmente deve ritenersi per l'art. 13, comma 1, che corrispondentemente prevede la possibilità di un'anticipazione dell'iscrizione alla scuola primaria, gestita anch'essa, illegittimamente, dal Ministro dell'istruzione.

In subordine, qualora ad avviso di codesta Corte si dovesse ravvisare un'esigenza unitaria a fondamento delle norme impugnate, esse sarebbero comunque illegittime per mancato coinvolgimento delle regioni e, dunque, per violazione dei principi di cui alla sent. n. 303/2003.

6. — Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, dell'art. 13, comma 3, e dell'art. 14, commi 2 e 4, per violazione dell'art. 117, comma 6, e del principio di leale collaborazione.

L'art. 12, comma 2, l'art. 13, comma 3, e l'art. 14, comma 2, adottano in via provvisoria fino all'emanazione del regolamento di cui (si presume) all'art. 7, comma 1, legge 53/2003, «l'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo» di cui agli allegati *A* (per la scuola dell'infanzia), *B* (per la scuola primaria) e *C* (per la scuola secondaria di primo grado). Anche l'art. 14, comma 4, poi, ribadisce la previsione del regolamento governativo.

L'art. 7, comma 1, affida al regolamento l'«individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale relativamente agli obiettivi specifici di apprendimento, alle discipline e alle attività costituenti la quota nazionale dei piani di studio, agli orari, ai limiti di flessibilità interni nell'organizzazione delle discipline» (lett. *a*), la «determinazione delle modalità di valutazione dei crediti scolastici» (lett. *b*) e la «definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici» (lett. *c*): ma solo per le norme di cui alla lett. *c*) è richiesta l'intesa con la Conferenza Stato-regioni.

Ora, pare alla ricorrente regione che gli «orari» (lett. *a*) e le modalità di valutazione dei crediti scolastici non rientrino nell'ambito delle «norme generali sull'istruzione» e che, quindi, essi non possano essere oggetto di regolamenti statali, essendo ciò precluso dall'art. 117, comma 6, Cost.

In queste materie, lo Stato dispone di competenza legislativa limitata ai principi fondamentali, e non dispone di potere normativo attuativo, dato che la potestà legislativa, all'interno dei principi fondamentali, spetta alle regioni.

L'art. 12, comma 2, l'art. 13, comma 3, e l'art. 14, commi 2 e 4, invece, richiamando l'art. 7, comma 1, legge n. 53/2003, reiterano l'illegittima previsione del regolamento statale,

Si noti che non varrebbe replicare che la censura doveva essere rivolta contro l'art. 71, legge n. 53/2003, perché è pacifico nella giurisprudenza di codesta Corte che gli atti legislativi sono impugnabili anche se apparentemente «confermativi», perché dotati sempre, per propria natura intrinseca, del carattere della novità (v., ad es., sent. n. 30 e 44/1957, 47 e 63/1959, 3/1964, 19/1970, 171/1971, 49/1987, 1035/1988, 381/1990, 224/1994).

In subordine, l'art. 12, comma 2, l'art. 13, comma 3, e l'art. 14, commi 2 e 4, sono illegittimi nella parte in cui richiamano un regolamento che richiede l'intesa con la Conferenza Stato-regioni solo in relazione al profilo di cui alla lett. *c*) e non anche in relazione agli «orari e alle modalità di valutazione dei crediti scolastici: oggetti che, se anche vengono ricondotti all'art. 117, comma 2, lett. *n*), comunque interferiscono con la gestione del servizio scolastico, di competenza regionale, e dunque richiedono di essere disciplinati con adeguati meccanismi collaborativi.

7. — Illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

L'art. 14, comma 3, prevede che, «al fine di assicurare il passaggio graduale al nuovo ordinamento per l'anno scolastico 2004-2005, e fino alla messa a regime della scuola secondaria di primo grado, l'assetto organico delle scuole secondarie di primo grado, come definito dall'art. 10, comma 4, viene confermato secondo i criteri fissati nel decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1982, n. 782».

Tale decreto è un regolamento integralmente concepito non nella logica del servizio di istruzione, ma nella logica della scuola meramente statale, incardinata in un'amministrazione scolastica accentrata, priva di una propria autonomia didattica e gestionale; e in un contesto privo naturalmente di ogni competenza regionale. Esso definisce nel dettaglio «le materie o gruppi di materie che costituiscono cattedre di ruolo o incarichi di insegnamento» e «le condizioni per l'istituzione delle cattedre, nonché... gli obblighi d'insegnamento». Ad esempio, per le materie letterarie si prescrive che ci siano «due cattedre per ogni corso», che «un docente assumerà l'italiano nella prima classe e l'italiano, la storia, l'educazione civica e la geografia nella terza classe (ore 18 settimanali)»,

mentre «l'altro docente assumerà la storia, l'educazione civica e la geografia nella prima classe e l'italiano, la storia, l'educazione civica e la geografia nella seconda classe (15 ore settimanali)», e che «ogni anno i due docenti si avvicenderanno».

Per l'educazione tecnica si prevede «una cattedra ogni 6 gruppi di alunni», con l'obbligo di insegnamento nei sei gruppi, e che «ogni classe non può dare origine alla formazione di più di due gruppi».

Dunque, l'art. 14, comma 3, conferisce forza di legge ad un atto che regola minutamente il modo in cui devono essere organizzate le attività didattiche prescritte nei piani di studio, escludendo qualsiasi margine di scelta delle regioni e delle scuole.

Nel nuovo quadro costituzionale, invece, la legge statale deve limitarsi a dettare le norme generali statali sulle materie di studio e i principi fondamentali sull'organizzazione, lasciando poi alle regioni, e naturalmente alle scuole, un congruo margine di autonomia perlomeno in relazione al modo in cui organizzare il servizio e distribuire i compiti fra i vari docenti, nel rispetto dell'organico disponibile.

La norma impugnata, invece, esaurisce totalmente le scelte passibili (è davvero paradossale che lo Stato debba anche stabilire in quanti gruppi può dividersi una classe ai fini dell'educazione tecnica!), come se le regioni e le scuole non godessero di autonomia costituzionalmente garantita in materia di istruzione.

8. — Illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

L'art. 14, comma 5, prevede che, «ai fini dell'espletamento dell'orario di servizio obbligatorio, il personale docente interessato ad una diminuzione del suo attuale orario di cattedra viene utilizzato per le finalità e per le attività educative e didattiche individuate, rispettivamente, dall'art. 9 e dall'art. 10».

Tale norma non può certo considerarsi norma generale sull'istruzione né «principio fondamentale» nella materia. Se da un lato essa può apparire una ovvietà, è però innegabile che essa regola operativamente il modo in cui le scuole devono organizzare lo svolgimento delle attività educative, violando sia la competenza legislativa regionale — chiamata a svolgersi nel quadro di soli principi fondamentali di legge statale — sia l'autonomia delle scuole.

9. — Illegittimità costituzione dell'art. 15, comma 1, secondo periodo, per violazione dell'art. 117, comma 3, e del principio di leale collaborazione.

La norma in epigrafe prevede la possibilità di «incrementi di posti» nell'ambito dell'organico del personale docente, mediante «il decreto del Ministro dell'istruzione..., di concerto con il Ministro dell'economia..., di cui all'art. 22, comma 2», legge n. 448/2001. Si ricorda che in base a tale articolo «il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca definisce con proprio decreto, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, i parametri per l'attuazione di quanto previsto nel comma 1 e provvede alla determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed alla sua ripartizione su base regionale».

Ora, ragionando in astratto, la competenza costituzionale propria ormai delle regioni in materia di gestione e organizzazione del servizio dell'istruzione richiede che lo Stato, nel quadro e in attuazione dell'art. 119 Cost., trasferisca alle regioni le risorse necessarie ad esercitare anche la funzione in questione, pienamente rientrante nell'organizzazione del servizio.

In attesa di una compiuta attuazione dell'art. 119 Cost. la ricorrente regione può accettare una misura di gradualità nella messa in opera del nuovo sistema: ma non può accettare che la legislazione vada in una direzione opposta alle prescrizioni costituzionali.

Così fa invece l'art. 15, là dove esso non prevede alcun significativo coinvolgimento delle regioni nell'esercizio della funzione di determinazione dell'organico, attinente ad una materia di competenza concorrente (v. sent. n. 303/2003).

Quanto all'autonomia impugnabilità di ogni norma legislativa, anche se apparentemente confermativa di una norma non impugnata, v. il punto 6.

P. Q. M.

Chiede voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli artt. 1, comma 3; 2; 7, commi da 1 a 6; 10; 12; 13, commi 1 e 3; 14, commi da 2 a 5; 15, comma 1, del d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, definizioni delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53, per le parti e sotto i profili illustrati nel presente ricorso.

Padova, addì 27 aprile 2004

PROF. AVV. Giandomenico FALCON - AVV. Luigi MANZI

04C0574

N. 52

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale, depositato in cancelleria il 6 maggio 2004
(della Regione Friuli-Venezia Giulia)*

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Fissazione dell'orario annuale delle lezioni della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione, mediante l'adozione di una disciplina analitica e di dettaglio - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 7, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, e art. 10, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, in collegamento con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della stipulazione da parte delle istituzioni scolastiche, nei limiti delle risorse iscritte nei bilanci, di contratti di prestazioni d'opera con esperti in possesso di titoli definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione e di professioni - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 7, comma 4, secondo periodo, e art. 10, comma 4, secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Disciplina della figura del «tutor» - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione mediante l'adozione di una disciplina analitica e di dettaglio - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 7, commi 5, secondo periodo, e 6, e art. 10, comma 5, secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di iscrizione alla scuola dell'infanzia, secondo criteri di gradualità ed in forma di sperimentazione, dei bambini e delle bambine che compiono i tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di sussidiarietà.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 12, comma 1, ultimo periodo, e art. 13, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, e 118.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione dell'adozione in via transitoria, fino all'emanazione del regolamento di cui all'art. 7, comma 1, della legge n. 53/2003 dell'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo, di cui agli Allegati A (per la scuola dell'infanzia) e B (per la scuola primaria) - Determinazione degli orari e delle modalità di valutazione dei crediti scolastici - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione, mediante l'adozione di una disciplina analitica e di dettaglio - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 12, comma 2, e art. 13, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma sesto.

Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di incremento di posti nell'ambito dell'organico del personale docente mediante il decreto del Ministro dell'istruzione di concerto con il Ministro dell'economia di cui all'art. 22 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 15, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* Riccardo Illy, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 986 del 22 aprile 2004 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da mandato a margine del presente atto, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, con domicilio eletto in Roma presso l'ufficio di rappresentanza della regione, piazza Colonna, 355;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 7, 10, 12, 13 e 15 del d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 51 del 2 marzo 2004 - S.O. n. 31, nelle parti di seguito precisate, per violazione:

- dell'art. 117, comma 3 e 6, e dell'art. 118 Cost., in relazione all'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001;
- del principio di leale collaborazione, nei modi e per i profili di seguito indicati.

FATTO

Lo statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia prevede una potestà legislativa della regione in materia di «scuole materne; istruzione elementare; media; classica; scientifica; magistrale; tecnica ed artistica» (art. 6, n. 1). Si tratta però di una potestà meramente integrativa-attuativa, che inoltre non sembra avere avuto nelle norme di attuazione significativi svolgimenti.

Si può quindi ritenere applicabile alla Regione Friuli-Venezia Giulia — in virtù della clausola di «più ampia autonomia» dell'art. 10 legge cost. n. 3/2001 — l'art. 117, comma 3, Cost., nella parte in cui esso attribuisce alle regioni ordinarie la potestà legislativa in materia di istruzione, sia pure «salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche», ed ovviamente (trattandosi appunto di potestà concorrente) nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. La regione agisce dunque per ottenere il riconoscimento e soprattutto il rispetto, da parte del legislatore, della potestà legislativa concorrente ad essa spettante.

Con l'art. 1, comma 1, legge 28 marzo 2003, n. 53, il Parlamento ha delegato il Governo ad «adottare, ... nel rispetto delle competenze costituzionali delle regioni e di comuni e province, in relazione alle competenze conferite ai diversi soggetti istituzionali, e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione formazione professionale» (enfasi aggiunta).

La legge n. 53 del 2003, dunque, richiamava espressamente due titoli di competenza statale «esclusiva», previsti dall'art. 117, comma 2, lett. *m*) e *n*).

È chiaro, però, che, per mantenere il senso della distinzione fra le «norme generali» di cui all'art. 117, comma 2, e i «principi fondamentali» di cui all'art. 117, comma 3, evitando di svuotare la competenza regionale concorrente (tenendo conto anche dell'autonomia delle istituzioni scolastiche), occorre individuare la categoria delle norme «generali» come quella delle norme basilari per l'ordinamento dell'istruzione, cioè quelle che disciplinano i cicli e la loro durata, le finalità, gli esami finali, la libertà di insegnamento e altri istituti di pari importanza.

In effetti, anche se sin qui codesta ecc.ma Corte costituzionale non ha avuto ragione di definire «interamente le rispettive sfere di applicazione e il tipo di rapporto tra le norme generali sull'istruzione e i "principi fondamentali", le prime di competenza esclusiva dello Stato ed i secondi destinati a orientare le regioni chiamate a svolgerli» (sent. n. 13/2004), purtuttavia con la medesima sent. n. 13/2004 essa ha ritenuto certo che nell'ambito della legislazione regionale rientri la programmazione, l'organizzazione e la gestione del servizio scolastico (ed in particolare, la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, «che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica»): osservando, fra l'altro, che già prima della legge cost. n. 3 del 2001, il d.lgs. n. 112 del 1998 aveva attribuito (seppur per delega, visto l'art. 117 Cost. all'epoca vigente) diverse funzioni alle regioni in materia di «programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico», intesi come «l'insieme delle funzioni e dei compiti volti a consentire la concreta e continua erogazione del servizio di istruzione» (art. 136).

Invece, come si dirà, il d.lgs. n. 59/2004, nell'attuare la legge di delega n. 53 del 2003, ha regolato la materia non solo nelle sue norme generali, ma semplicemente come se le regioni non avessero alcuna significativa competenza in materia di istruzione.

Già nella fase di formazione del decreto alcune regioni hanno avanzato diverse censure, riassunte in un allegato (doc. 2) del verbale della seduta della Conferenza unificata del 10 dicembre 2003. Ma diverse norme lesive delle competenze costituzionali regionali sono rimaste anche nella versione finale del decreto legislativo.

È da precisare innanzi tutto che il decreto contiene anche una clausola di salvaguardia per le autonomie speciali secondo cui «sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano in conformità ai rispettivi statuti e relative norme di attuazione, nonché alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3». Ma si tratta di clausola del tutto generica, che non vale certo a contrastare le specifiche norme che disciplinano la materia in modo lesivo per le regioni. Paradossalmente, si «fa salvo» per le sole regioni speciali anche quanto disposto per le regioni ordinarie, ed in virtù del predetto art. 10 «girato» alle speciali: ma in realtà è proprio la competenza concorrente delle regioni ordinarie, e di riflesso della ricorrente Friuli-Venezia Giulia, ad essere violata.

Il d.lgs. n. 59/2004 comprende cinque capi e quattro allegati. Il capo I è dedicato alla scuola dell'infanzia, il secondo contiene un unico articolo sul Primo ciclo di istruzione, il terzo disciplina la scuola primaria, il quarto la scuola secondaria di primo grado ed il quinto detta le Norme finali e transitorie.

In particolare, l'art. 7 regola le Attività educative e didattiche della scuola primaria. Il comma 1 dispone che, «al fine di garantire l'esercizio del diritto-dovere di cui all'art. 4, comma 1, l'orario annuale delle lezioni nella scuola primaria, comprensivo della quota riservata alle regioni, alle istituzioni scolastiche autonome e all'insegnamento della religione cattolica in conformità alle norme concordatarie di cui all'art. 3, comma 1, ed alle conseguenti intese, è di 891 ore, oltre a quanto previsto al comma 2».

Questo prevede che «le istituzioni scolastiche, al fine di realizzare la personalizzazione del piano di studi, organizzano, nell'ambito del piano dell'offerta formativa, tenendo conto delle prevalenti richieste delle famiglie, attività e insegnamenti, coerenti con il profilo educativo, per ulteriori 99 ore annue, la cui scelta è facoltativa e opzionale per gli allievi e la cui frequenza è gratuita».

Infine, il comma 4 stabilisce che «allo scopo di garantire le attività educative e didattiche, di cui ai commi 1 e 2, nonché l'assistenza educativa da parte del personale docente nel tempo eventualmente dedicato alla mensa e al dopo mensa fino ad un massimo di 330 ore annue, fermo restando il limite del numero complessivo dei posti di cui all'art. 15, è costituito l'organico di istituto». Lo stesso comma 4 dispone ancora che «per lo svolgimento delle attività e degli insegnamenti di cui al comma 2, ove essi richiedano una specifica professionalità non riconducibile al profilo professionale dei docenti della scuola primaria, le istituzioni scolastiche stipulano, nei limiti delle risorse iscritte nei loro bilanci, contratti di prestazione d'opera con esperti, in possesso di titoli definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica».

Il comma 5 regola la figura dell'insegnante tutor: Dopo aver riconosciuto che «l'organizzazione delle attività educative e didattiche rientra nell'autonomia e nella responsabilità delle istituzioni scolastiche, fermo restando che il perseguimento delle finalità di cui all'art. 5, assicurato dalla personalizzazione dei piani di studio, è affidato ai docenti responsabili delle attività educative e didattiche, previste dai medesimi piani di studio», si aggiunge che «a tale fine concorre prioritariamente, fatta salva la contitolarità didattica dei docenti, per l'intera durata del corso, il docente in possesso di specifica formazione che, in costante rapporto con le famiglie e con il territorio, svolge funzioni di orientamento in ordine alla scelta delle attività di cui al comma 2, di tutorato degli allievi, di coordinamento delle attività educative e didattiche, di cura delle relazioni con le famiglie e di cura della documentazione del percorso formativo compiuto dall'allievo, con l'apporto degli altri docenti».

Questo particolare docente «assicura, nei primi tre anni della scuola primaria, un'attività di insegnamento agli alunni non inferiore alle 18 ore settimanali» (comma 6).

Norme del tutto corrispondenti sono dettate dall'art. 10 per la scuola secondaria di primo grado.

L'art. 12 detta norme transitorie per la Scuola dell'infanzia. Esso dispone che «nell'anno scolastico 2003-2004 possono essere iscritti alla scuola dell'infanzia, in forma di sperimentazione, volta anche alla definizione delle esigenze di nuove professionalità e modalità organizzative, le bambine e i bambini che compiono i tre anni di età entro il 28 febbraio 2004, compatibilmente con la disponibilità dei posti, la recettività delle strutture, la funzionalità dei servizi e delle risorse finanziarie dei comuni, secondo gli obblighi conferiti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti posti alla finanza comunale dal patto di stabilità», e che «alle stesse condizioni e modalità, per gli anni scolastici successivi può essere consentita un'ulteriore, graduale anticipazione, fino al limite temporale di cui all'art. 2» (in base al quale «alla scuola dell'infanzia possono essere iscritti le bambine e i bambini che compiono i tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento»).

La competenza in materia è attribuita al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che «provvede, con proprio decreto, sentita l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI), salvo quanto previsto all'art. 7, comma 4, della legge 28 marzo 2003, n. 53, a modulare le anticipazioni, garantendo comunque il rispetto del limite di spesa di cui all'art. 18». Si ricorda che l'art. 7, comma 4, legge n. 53/2003 prevede che «per gli anni scolastici 2003-2004, 2004-2005 e 2005-2006 possono iscriversi, secondo criteri di gradualità e in forma di sperimentazione, compatibilmente con la disponibilità dei posti e delle risorse finanziarie dei comuni, secondo gli obblighi conferiti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti posti alla finanza comunale dal patto di stabilità, al primo anno della scuola dell'infanzia i bambini e le bambine che compiono i tre anni di età entro il 28 febbraio 2004, ovvero entro date ulteriormente anticipate, fino alla data del 30 aprile di cui all'art. 2, comma 1, lettera e)» (dunque, l'art. 12 d.lgs. n. 59/2004, fra l'altro, non rispetta il termine del 2006 posto per la fine della sperimentazione dalla legge di delega).

L'art. 12, comma 2, dispone poi che, «al fine di armonizzare il passaggio al nuovo ordinamento, fino all'emanazione del relativo regolamento governativo, si adotta in via transitoria l'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo individuato nell'allegato A».

L'allegato A reca le «Indicazioni nazionali per i piani personalizzati delle attività educative nelle scuole dell'infanzia» e subito esso precisa che «le Indicazioni esplicitano i livelli essenziali di prestazione a cui tutte le Scuole dell'infanzia del Sistema Nazionale di Istruzione sono tenute per garantire il diritto personale, sociale e civile all'istruzione e alla formazione di qualità». In realtà esso rappresenta (come gli altri allegati) un curioso documento che mescola indicazioni di tipo tecnico-pedagogico (alle quali è stato inopinatamente attribuito rango legislativo) con norme di tipo organizzativo (come quelle relative al c.d. portfolio delle competenze individuali e quelle recanti i Vincoli organizzativi, poste alla fine dell'allegato).

Si noti, per di più, che la determinazione in via transitoria dell'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo da parte del decreto legislativo non era prevista dalla delega.

L'art. 12, comma 2, tra l'altro, si riferisce genericamente ad un «regolamento»: si tratta, verosimilmente, di quello di cui all'art. 7, comma 1, legge n. 53/2003, secondo cui «mediante uno o più regolamenti da adottare a norma dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione e dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentite le Commissioni parlamentari competenti, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, si provvede:

a) alla individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale relativamente agli obiettivi specifici di apprendimento, alle discipline e alle attività costituenti la quota nazionale dei piani di studio, agli orari, ai limiti di flessibilità interni nell'organizzazione delle discipline;

b) alla determinazione delle modalità di valutazione dei crediti scolastici;

c) alla definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici».

Analogamente all'art. 12, l'art. 13, comma 1, attribuisce al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca la «gestione» delle anticipazioni delle iscrizioni alla scuola primaria, «fino al limite temporale previsto dall'art. 6, comma 2» (in base al quale «possono essere iscritti al primo anno della scuola primaria anche le bambine e i bambini che compiono i sei anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento»), e sempre l'art. 13, comma 3, dispone che, «al fine di armonizzare il passaggio al nuovo ordinamento, l'avvio del primo ciclo di istruzione ha carattere di gradualità», e che, «fino all'emanazione del relativo regolamento governativo, si adotta, in via transitoria, l'assetto pedagogico, didattico e organizzativo individuato nell'allegato B, facendo riferimento al profilo educativo, culturale e professionale individuato nell'allegato D».

Infine, l'art. 15 stabilisce che, «al fine di realizzare le attività educative di cui all'art. 7, commi 1, 2 e 3, e all'art. 10, commi 1, 2 e 3, è confermato in via di prima applicazione, per l'anno scolastico 2004-2005, il numero dei posti attivati complessivamente a livello nazionale per l'anno scolastico 2003-2004 per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato ai sensi delle norme previdenti», aggiungendo che, «per gli anni successivi, ulteriori incrementi di posti, per le stesse finalità, possono essere attivati nell'ambito della consistenza dell'organico complessivo del personale docente dei corrispondenti ordini di scuola determinata con il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 22, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448».

Le norme ora ricordate si rivelano lesive delle competenze costituzionali della Regione Friuli-Venezia Giulia per le seguenti ragioni di

DIRITTO

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, e dell'art. 10, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. (in collegamento con l'art. 10 legge cost. n. 3/2001).

Come visto, l'art. 7 si occupa della scuola primaria e l'art. 10 della scuola secondaria di primo grado. Il comma 1 di entrambe le disposizioni fissa «l'orario annuale delle lezioni..., comprensivo della quota riservata alle regioni, alle istituzioni scolastiche autonome», nella misura fissa di 891 ore. A queste ore si aggiungono ulteriori 99 ore annue (per la scuola primaria) e 198 ore annue (per la scuola secondaria di primo grado) di «attività e insegnamenti» facoltativi, organizzati dalle scuole al fine di realizzare la personalizzazione del piano di studi.

Il comma 4, poi, definisce anche il tempo dedicato «alla mensa e al dopo mensa», ponendo il limite massimo di 330 ore annue (art. 7) e di 231 ore annue (art. 10). Dunque, mentre per la scuola dell'infanzia l'art. 3 stabilisce che l'orario annuale delle attività educative «si diversifica da un minimo di 875 ad un massimo di 1700 ore, a seconda dei progetti educativi delle singole scuole dell'infanzia, tenuto conto delle richieste delle famiglie», per la scuola primaria e secondaria di primo grado il d.lgs. n. 59/2004 non lascia nessun margine di scelta né alle regioni né alle scuole, direttamente prescrivendo un orario fisso sia per le lezioni obbligatorie sia per le attività facoltative. La regione ritiene debba escludersi che il vincolo rigido nella fissazione dell'orario annuale delle attività educative possa giustificarsi sulla base dell'art. 117, comma 2, lett. n) (si è già detto quale dovrebbe essere l'ambito delle «norme generali»); è qui da aggiungere che le norme in questione non possono neppure considerarsi «principi fondamentali» in materia di istruzione (del resto, dato il contenuto della delega, il Governo si sarebbe in ogni caso dovuto limitare a dettare le norme generali). Come ha precisato codesta Corte, i «principi fondamentali» in materia di istruzione hanno la funzione di «orientare le regioni chiamate a svolgerli»: ma la fissazione di un «monte ore» fisso non richiede né consente alcuno svolgimento da parte delle regioni e delle scuole, alle quali è tolta ogni discrezionalità nell'organizzare le attività educative, sia obbligatorie che facoltative.

I commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, di entrambe le disposizioni, dunque, sono illegittimi nella parte in cui fissano con precisione l'orario annuale perché pongono norme di dettaglio in materia di competenza concorrente, e vincolano ad esse.

Si noti, poi, che la fissazione in dettaglio dell'orario riguarda anche la «quota riservata alle regioni», cioè la quota «relativa agli aspetti di interesse specifico delle stesse, anche collegata con le realtà locali», di cui all'art. 2, comma 1, lett. *l*), legge n. 53/2003. È addirittura paradossale che neppure per la propria quota di piano di studi alle regioni sia consentito di esprimere una opzione in relazione all'orario di lezioni.

Addirittura, il comma 4 (sia dell'art. 7 che dell'art. 10) fissa un limite massimo anche per il tempo dedicato alla mensa e al dopo mensa: in questo caso, l'interferenza con l'organizzazione del servizio scolastico, di competenza regionale e delle scuole, sembra particolarmente evidente, così come il carattere dettagliato della disposizione.

È chiaro che la fissazione degli orari è legata anche alla determinazione dell'organico: ma anche nell'attuale situazione — che non appare certo armonizzata con i principi della competenza concorrente — in cui la determinazione dell'organico spetta allo Stato (v. art. 221, legge n. 448/2001), alle regioni e alle scuole compete un margine di discrezionalità nella fissazione dell'orario (pur nell'ovvio rispetto delle esigenze di organico) che non può essere eliminato.

Di più, sembra evidente che di queste esigenze si può tenere conto in modo del tutto adeguato — nel pieno rispetto anche del principio di sussidiarietà — proprio a livello regionale, sulla base del decreto di ripartizione dell'organico fra le regioni di cui all'art. 22, comma 2, legge n. 448/2001; e che invece una norma statale che cristallizza l'orario, a prescindere dai mutamenti futuri dell'organico (previsti dallo stesso d.lgs. n. 59/2004, all'art. 15) risulta uno strumento oltretutto troppo rigido.

Fra l'altro, l'orario delle lezioni, della mensa e del dopo mensa dovrebbe poter variare anche in base alla quantità di richieste di attività opzionali di cui all'art. 7, comma 2, e all'art. 10, comma 2.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, secondo periodo, e dell'art. 10, comma 4, secondo periodo, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. e del principio di leale collaborazione.

Anche l'art. 7, comma 4, e l'art. 10, comma 4, sono disposizioni di dettaglio in materia di competenza concorrente, che regolano, senza lasciare spazio alle regioni e alle scuole, il modo in cui far fronte all'eventualità in cui le attività educative opzionali richiedano una specifica professionalità non reperibile fra i docenti delle scuole stesse.

Oltre all'art. 117, comma 3, le norme in questione violano anche il principio di leale collaborazione perché prevedono che, nei casi di cui sopra, «le istituzioni scolastiche stipulano, nei limiti delle risorse iscritte nei loro bilanci, contratti di prestazione d'opera con esperti, in possesso di titoli definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica».

Le norme impugnate attengono sia all'istruzione sia alle professioni, ed in entrambi i casi si tratta di materie di competenza concorrente. La definizione dei titoli degli «esperti» può considerarsi — almeno nella determinazione di requisiti minimi — funzione sorretta da esigenze unitarie: ma si tratta pur sempre di una regolazione interna alla materia regionale, ed essa, in base alla sent. n. 303/2003, dovrebbe comunque essere svolta previa intesa con la Conferenza Stato-regioni.

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, secondo periodo, e comma 6, e dell'art. 10, comma 5, secondo periodo, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

Come esposto in narrativa, l'art. 7, comma 5, e l'art. 10, comma 5, disciplinano la figura dell'insegnante «tutor».

Anche in questo caso si tratta di disposizioni dettagliate (per giunta integrate da quanto dispongono gli allegati *b*) e *c*), che regolano i vari compiti del docente tutor senza lasciare spazio neppure ad una normativa attuativa regionale.

Per rispettare il quadro costituzionale delle competenze, lo Stato si sarebbe dovuto limitare ad indicare la possibilità per le regioni o per le scuole di istituire questa figura, senza imporla. La sua presenza, infatti, non può essere considerata un «principio fondamentale» in materia di istruzione: si tratta di una specifica soluzione organizzativa di un problema — quello della specifica e continua attenzione al singolo studente — che ne ammette molte, e che allo stato attuale costituisce oggetto di sperimentazione.

La migliore soluzione dipende in concreto da molti fattori (bisogni e condizioni degli studenti, disponibilità di docenti e di eventuali risorse esterne, orientamenti pedagogici e disponibilità di competenze), che variano anche da scuola a scuola.

Anche in questo caso, invece, il Governo ha agito come se le regioni non avessero alcun ruolo nella materia, né le scuole stesse alcuna autonomia.

Particolarmente lesivo pare l'art. 7, comma 6, che fissa una quantità minima di ore di «insegnamento agli alunni» a carico del tutor (esso è integrato, in via transitoria, dall'allegato *B*, in base al quale il tutor «svolge attività educative e didattiche in presenza con l'intero gruppo di allievi che gli è stato affidato per l'intero quinquennio, per un numero di ore che oscillano da 594 a 693 su 891 annuali»): è chiaro anche qui il carattere non di «principio fondamentale» della norma, che interferisce con l'organizzazione dell'orario degli insegnanti all'interno di ciascuna scuola, limitando fortemente l'autonomia delle scuole e pregiudicando la competenza legislativa regionale.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, ult. periodo, e 13, comma 1, secondo periodo, per violazione dell'art. 117, comma 3, e dell'art. 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Come sopra esposto, l'art. 12 e l'art. 13 dettano norme transitorie in relazione alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria. I commi 1 delle due disposizioni si occupano delle anticipazioni delle iscrizioni.

In relazione a ciò l'art. 2, comma 1, lett. *e*), della legge delega n. 53/2003 ha stabilito che «alla scuola dell'infanzia possono essere iscritti secondo criteri di gradualità e in forma di sperimentazione le bambine e i bambini che compiono i 3 anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento, anche in rapporto all'introduzione di nuove professionalità e modalità organizzative»; l'art. 2, comma 1, lett. *f*), per parte sua, ha previsto che «alla scuola primaria... possono iscriversi anche le bambine e i bambini che li compiono [i 6 anni] entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento». La legge delega non precisava, per la scuola dell'infanzia, chi dovesse «gestire» la sperimentazione.

L'art. 12, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 59/2004 ha attribuito la competenza in materia al Ministro dell'istruzione, «sentita l'ANCI».

La ricorrente regione ritiene si tratti di materia di propria competenza sia per la attuazione legislativa che per l'eventuale attuazione in via di normazione secondaria o in via amministrativa: la «modulazione» delle anticipazioni nell'iscrizione alla scuola dell'infanzia, infatti, non risulta essere una funzione da svolgere necessariamente al centro in base al principio di sussidiarietà. Al contrario, poiché la sperimentazione deve tenere conto — come risulta espressamente dallo stesso art. 12, comma 1 — delle peculiari situazioni locali, il livello più adeguato per regolare l'anticipazione è proprio quello regionale. Comunque, una volta riconosciuto che il principio di sussidiarietà non richiede una competenza derogatoria centrale, spetta alla regione ogni decisione sulla gestione, rispettando essa stessa il principio di sussidiarietà.

Inoltre, la norma di delega sopra citata collega l'anticipazione dell'iscrizione alla introduzione di nuove modalità organizzative e ciò conferma che l'ambito «naturale» della gestione delle anticipazioni è quello regionale: che, del resto, è l'ambito costituzionalmente prescritto, trattandosi di materia concorrente, salva l'applicazione dell'art. 118 Cost.

Uguualmente deve ritenersi per l'art. 13, comma 1, che corrispondentemente prevede la possibilità di un'anticipazione dell'iscrizione alla scuola primaria, gestita anch'essa, illegittimamente, dal Ministro dell'istruzione.

In subordine, qualora ad avviso di codesta Corte si dovesse ravvisare un'esigenza unitaria a fondamento delle norme impugnate, esse sarebbero comunque illegittime per mancato coinvolgimento delle regioni e, dunque, per violazione dei principi di cui alla sent. n. 303/2003.

5. — Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, e dell'art. 13, comma 3, per violazione dell'art. 117, comma 6, e del principio di leale collaborazione.

L'art. 12, comma 2, e l'art. 13, comma 3, adottano in via transitoria, fino all'emanazione del regolamento di cui (si presume) all'art. 7, comma 1, legge n. 53/2003, «l'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo» di cui agli allegati *A* (per la scuola dell'infanzia) e *B* (per la scuola primaria).

L'art. 7, comma 1, affida al regolamento l'«individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale relativamente agli obiettivi specifici di apprendimento, alle discipline e alle attività costituenti la quota nazionale dei piani di studio, agli orari, ai limiti di flessibilità interni nell'organizzazione delle discipline» (lett. *a*), la «determinazione delle modalità di valutazione dei crediti scolastici» (lett. *b*) e la «definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici» (lett. *e*): ma solo per le norme di cui alla lett. *c*) è richiesta l'intesa con la Conferenza Stato/regioni.

Ora, pare alla ricorrente regione che gli «orari» (lett. *a*) e le modalità di valutazione dei crediti scolastici non rientrino nell'ambito delle «norme generali sull'istruzione» e che, quindi, essi non possano essere oggetto di regolamenti statali, essendo ciò precluso dall'art. 117, comma 6, Cost. (in collegamento, per la ricorrente regione, con l'art. 10 legge cost. n. 3/2001).

In queste materie, lo Stato dispone di competenza legislativa limitata ai principi fondamentali, e non dispone di potere normativo attuativo, dato che la potestà legislativa, all'interno dei principi fondamentali, spetta alle regioni.

L'art. 12, comma 2, e l'art. 13, comma 3, invece, richiamando l'art. 7, comma 1, legge n. 53/2003, reiterano l'illegittima previsione del regolamento statale.

Si noti che non varrebbe replicare che la censura doveva essere rivolta contro l'art. 7 legge n. 53/2003, perché è pacifico nella giurisprudenza di codesta Corte che gli atti legislativi sono impugnabili anche se apparentemente «confermativi», perché dotati sempre, per propria natura intrinseca, del carattere della novità (v., ad es., sentt. n. 30 e 44/1957, 47 e 63/1959, 3/1964, 19/1970, 171/1971, 49/1987, 1035/1988, 381/1990, 224/1994).

In subordine, l'art. 12, comma 2, e l'art. 13, comma 3, sono illegittimi nella parte in cui richiamano un regolamento che richiede l'intesa con la Conferenza Stato-regioni solo in relazione al profilo di cui alla lett. c) e non anche in relazione agli «orari» e alle modalità di valutazione dei crediti scolastici: oggetti che, se anche vengono ricondotti all'art. 117, comma 2, lett. n), comunque interferiscono con la gestione del servizio scolastico, di competenza regionale, e dunque richiedono di essere disciplinati con adeguati meccanismi collaborativi.

6. — Illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, secondo periodo, per violazione dell'art. 117, comma 3, e del principio di leale collaborazione.

La norma in epigrafe prevede la possibilità di «incrementi di posti» nell'ambito dell'organico del personale docente, mediante «il decreto del Ministro dell'istruzione..., di concerto con il Ministro dell'economia..., di cui all'art. 22, comma 2» legge n. 448/2001. Si ricorda che in base a tale articolo «il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca definisce con proprio decreto, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, i parametri per l'attuazione di quanto previsto nel comma 1 e provvede alla determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed alla sua ripartizione su base regionale».

Ora, ragionando in astratto, la competenza costituzionale propria ormai delle regioni in materia di gestione e organizzazione del servizio dell'istruzione richiede che lo Stato, nel quadro e in attuazione dell'art. 119 Cost., trasferisca alle regioni le risorse necessarie ad esercitare anche la funzione in questione, pienamente rientrante nell'organizzazione del servizio.

In attesa di una compiuta attuazione dell'art. 119 Cost., la ricorrente regione può accettare una misura di gradualità nella messa in opera del nuovo sistema: ma non può accettare che la legislazione vada in una direzione opposta alle prescrizioni costituzionali.

Così fa invece l'art. 15, là dove esso non prevede alcun significativo coinvolgimento delle regioni nell'esercizio della funzione di determinazione dell'organico, attinente ad una materia di competenza concorrente (v. sent. n. 303/2003).

Quanto all'autonoma impugnabilità di ogni norma legislativa, anche se apparentemente confermativa di una norma non impugnata, v. il punto precedente.

P. Q. M.

Chiede voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 7, 10, 12, 13 e 15 del d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53, per le parti e sotto i profili illustrati nel presente ricorso.

Padova, addì 27 aprile 2004

PROF. AVV. Giandomenico FALCON

04C0575

N. 53

Ricorso per questione di legittimità costituzionale, depositato in cancelleria il 10 maggio 2004
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Personale in servizio presso strutture private titolari di accordi contrattuali con il servizio sanitario regionale soggette a riconversione, disattivazione o soppressione - Inserimento nei ruoli regionali del servizio sanitario nazionale mediante procedura selettiva riservata - Rideterminazione, in caso di carenza di organico, del fabbisogno - Denunciata violazione del principio del concorso pubblico - Richiamo alle sent. nn. 194/2002, 373/2002 e 274/2003 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Marche 24 febbraio 2004, n. 4, artt. 1, 2 e 3 (quest'ultimo in quanto collegato ai primi due articoli).
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97, primo e terzo comma.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici è per legge domiciliato;

Contro la Regione Marche in persona del presidente della giunta regionale p.t. per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, degli articoli 1 e 2 (e 3 in quanto ai primi due collegato) della legge regionale delle Marche n. 4 del 24 febbraio 2004 pubblicata nel B.U.R. n. 20 del 4 marzo 2004 in base alla deliberazione 23 aprile 2004 del Consiglio dei ministri che unitamente al presente ricorso verrà depositata.

La legge regionale sopraindicata contiene disposizioni eccezionali e straordinarie in attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006 relative al personale delle strutture sanitarie private titolari di accordi contrattuali con il servizio sanitario regionale.

In particolare gli artt. 1 e 2 della legge suindicata prevedono l'inserimento nei ruoli regionali ed in particolare delle aziende del servizio sanitario regionale del personale già assunto con contratto a tempo indeterminato in unità operative o strutture sanitarie private (titolari di accordi contrattuali a sensi dell'art. 23 della legge regionale 16 marzo 2000 n. 20 con il servizio sanitario regionale) che risulti in esubero a seguito dei processi di riconversione o disattivazione di unità operative o di strutture sanitarie private, determinati dall'attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006.

Le modalità di inserimento nei ruoli regionali per il personale in esubero in questione sono indicate nell'art. 2 commi 2, 3 e 4 e consistono in «selezioni per titoli di servizio, professionali e culturali ed esame orale» determinano la «copertura dei posti vacanti in organico» ed «in caso di carenza d'organico» comportano che si provveda, alla «rideterminazione del fabbisogno».

Per la rideterminazione del fabbisogno organico, finalizzato all'inserimento in questione, l'art. 2, terzo comma, rinvia all'art. 3 della stessa legge ed in detto articolo è previsto che la rideterminazione d'organico sia fatta in ambito territoriale zonale dalle aziende del servizio sanitario regionale ed in ambito regionale dalla Regione d'intesa con le aziende del S.S.R., «tenuto conto della consistenza degli esuberanti accertati».

In sostanza la legge regionale che viene denunciata col presente atto prevede che, con precedenza riservata (e non quindi con concorso pubblico) siano fatte assunzioni in pubblico impiego, coprendo con tale sistema i posti in organico e predisponendo anche un aumento dell'organico in caso di sua insufficienza per l'inserimento del personale in esubero che abbia superato la procedura selettiva riservata.

Le norme denunciate si pongono in contrasto con gli articoli 3, 51 e 97 commi 1 e 3 della Costituzione, secondo la interpretazione più volte offertane dalla Corte costituzionale nonché da ultimo nelle sentenze 194/2002, 373/2002 e 274/2003

P. Q. M.

Si chiede che voglia codesta Corte, ecc.ma dichiarare la illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 (e 3 in quanto ai primi due collegato) della legge della Regione Marche n. 4 del 24 febbraio 2004.

Saranno depositati 1) estratto della delibera del Consiglio dei ministri 23 aprile 2004; 2) rapporto sulla legge del Dipartimento affari regionali.

Roma, addì 27 aprile 2004

AVVOCATO DELLO STATO: Aldo LINGUITI

04C0630

N. 573

Ordinanza del 16 settembre 2003 (pervenuta alla Corte costituzionale il 18 maggio 2004) emessa dalla Commissione tributaria centrale sul ricorso proposto da 1° Ufficio imposte dirette di Roma contro Grande Corrado.

Imposte e tasse - Benefici fiscali per le popolazioni terremotate in Campania, Basilicata e Puglia - Esclusione dall'ILOR e dall'IRPEF, per l'anno 1980, dei redditi di fabbricati prodotti nei Comuni disastri - Applicabilità limitata ai soli soggetti residenti, domiciliati o aventi sede nei medesimi Comuni - Disparità di trattamento in danno dei proprietari di immobili danneggiati dal sisma, ma non residenti nelle aree colpite - Irragionevolezza.

- D.L. 13 febbraio 1981, n. 19, convertito con modifiche nella legge 15 aprile 1981, n. 128, art. 1, commi primo, secondo e terzo.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA CENTRALE

Ha emesso la seguente decisione sul seguente ricorso: Ricorso principale n. 1/0000 presentato da II.DD. di Roma I Ufficio (controparte: Grande Corrado);

Contro la decisione n. 846/02/1987 riguardante l'imposta IRPEF emessa dalla Commissione tributaria di II grado di Roma.

Il sig. Corrado Grande, domiciliato e residente in Roma, avendo ricevuto il 3 settembre 1983 una cartella di pagamento relativa all'IRPEF e all'ILOR per l'anno 1980 per redditi di fabbricati siti in Napoli, via Nuova Poggioreale nn. 57 e 58 e via Aquileia n. 9, di proprietà indivisa con i fratelli, proponeva ricorso alla Commissione tributaria di primo grado di Roma affermando che a seguito degli eventi sismici del 23 novembre 1980 e del 2 febbraio 1981 i beni in questione, essendo stati danneggiati, non erano soggetti alle suddette imposte ai sensi dell'art. 10 del decreto-legge n. 799/1980, convertito, in legge n. 776/1980 e allegava una domanda in data 29 novembre 1981 rivolta all'Ufficio delle imposte dirette di Roma per il rimborso delle somme già pagate allo stesso titolo per acconto 1980.

La Commissione, avendo rilevato da dichiarazione rilasciata dal Comune di Poggioreale che gli immobili erano stati effettivamente danneggiati dagli eventi sismici, accoglieva il ricorso e disponeva lo sgravio. L'Ufficio impugnava la decisione, deducendo che, come si evinceva dalla circolare del Ministero delle finanze n. 11/730 del 18 maggio 1981, il beneficio invocato non si applicava ai soggetti non residenti, né domiciliati, né aventi sede nei territori dei comuni colpiti dal sisma, anche se proprietari di fabbricati ubicati in tali territori; ma la Commissione di secondo grado respingeva l'appello, in quanto la circolare richiamata dall'Ufficio avrebbe portato a disparità di trattamento «non potendosi scindere gli effetti del sisma che hanno provocato danni, e quindi un non reddito, a tutti i possessori di immobili, siano essi residenti nell'area colpita che residenti altrove».

L'Ufficio proponeva ricorso a questa Commissione centrale, asserendo che la circolare ministeriale invocata aveva inteso chiarire quanto stabilito dall'art. 1 del decreto-legge n. 19/1981, convertito nella legge n. 128/1981, circa la necessità del requisito della residenza, o domicilio, o sede nei territori dei comuni colpiti dal sisma per ottenere la concessione dei benefici fiscali previsti dal decreto-legge n. 799/1980 in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980 e inoltre che il decreto-legge n. 57/1982, convertito, in legge n. 19/1982, stabiliva altresì non farsi luogo a rimborso di imposte già pagate. Successivamente l'Ufficio ha manifestato l'interesse alla decisione ai sensi del decreto legislativo n. 546/1992, e ha chiesto la trattazione della controversia.

Il contribuente resiste rilevando che i fratelli germani comproprietari dei fabbricati indivisi danneggiati dal sisma sono stati esentati per l'anno 1980 dalle imposte sul reddito dei fabbricati stessi, e contesta le disposizioni per cui «il reddito da essi prodotto o non prodotto... è diverso tra i proprietari residenti nel comune colpito dal sisma e quelli residenti in comuni diversi».

Questa Commissione centrale rileva che la disposizione di cui al decreto-legge n. 57/1982, dalla quale secondo l'ufficio deriva una preclusione al rimborso di imposte già corrisposte, può riguardare al più l'acconto del 1980, del quale in effetti il contribuente ha chiesto la restituzione con apposita domanda che non costituisce peraltro oggetto del presente giudizio. La vertenza in esame riguarda infatti la legittimità della cartella esattoriale, della quale la commissione tributaria di primo grado ha tempestivamente disposto lo sgravio, sicché è da ritenere che in esecuzione di essa non siano stati effettuati pagamenti. Quanto all'altro argomento che l'ufficio intende

trarre dalla circolare ministeriale, occorre dire che la fondatezza dell'imposizione va verificata alla stregua delle disposizioni di legge cui la circolare stessa si richiama, che sono quelle dell'art. 1 del decreto-legge n. 19/1981, convertito in legge n. 128/1981, e segnatamente del primo comma in virtù del quale «le provvidenze di cui ...al decreto legge 5 dicembre 1980, n. 799, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1980 n. 575 ... si applicano ai soggetti residenti o domiciliati o aventi sede nei comuni disastri, individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, del secondo comma, in virtù del quale «le medesime provvidenze, che non siano esclusive per i soggetti residenti o domiciliati o aventi sede nei comuni disastri, si applicano a tutti i soggetti che risultino danneggiati, residenti o domiciliati o aventi sede negli altri comuni delle regioni Basilicata e Campania nonché nei comuni della regione Puglia, individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri» e del terzo comma in virtù del quale «le provvidenze di cui al precedente primo comma, per le quali è prevista l'applicazione a tutti i soggetti residenti nei comuni individuati ai sensi dell'art. 4, quinto comma, del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1980, n. 874, si intendono applicate a tutti i soggetti, residenti o domiciliati o aventi sede nei comuni disastri, individuati con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al precedente primo comma, nonché ai soggetti danneggiati di cui al precedente secondo comma». Fra queste disposizioni sembra attagliarsi in modo specifico al caso in esame quella del secondo comma, in quanto il già richiamato art. 10 del decreto-legge n. 799/1980 (come convertito e modificato, limitatamente alla soppressione delle parole «o gravemente danneggiati», dal quarto comma dello stesso art. 1 del decreto-legge n. 19/1981), nel disciplinare il beneficio fiscale di cui si discute, lo concedeva a tutti i soggetti danneggiati in genere e non lo riservava ai soggetti residenti o domiciliati o aventi sede nei comuni disastri, sicché non poteva essere compreso fra «le provvidenze esclusive» previste per questi ultimi. Peraltro la disposizione del secondo comma appare un corollario di quella del primo comma, dal momento che questo riserva comunque in via generale le provvidenze introdotte dal decreto-legge n. 799/1980 ai soggetti residenti o domiciliati o aventi sede nei comuni individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; e così deve dirsi per le provvidenze di cui al terzo comma. Quindi il precetto del primo comma e quello del terzo comma potrebbero essere invocati per escludere il contribuente dalle provvidenze stesse anche se mancasse il precetto del secondo comma.

Le disposizioni in parola comportano una *reformatio in peius* del trattamento fiscale previsto dall'art. 10 del decreto legge n. 799/1980, ma sono intervenute a distanza di pochissimo tempo da quest'ultimo, alcuni mesi prima che l'imposizione andasse ad effetto con la corresponsione della prima rata di acconto e quasi tre anni prima che fosse notificata la cartella esattoriale impugnata. Non sembra quindi che per esse possa parlarsi di retroattività e che sotto questo profilo vi sia adito a sollevare d'ufficio riserve che non hanno costituito materia di eccezione.

L'effetto restrittivo che la decisione della Commissione di secondo grado attribuisce alla circolare è dunque in realtà un portato delle anzidette disposizioni, riguardo alle quali rimane comunque valida la dianzi riferita considerazione della Commissione stessa, secondo la quale il sisma ha provocato danni, e quindi un non reddito, a tutti i possessori di immobili, siano essi residenti o meno nell'area colpita.

Se si trattasse di interventi per la ricostruzione, la scelta del legislatore di renderne beneficiari i proprietari residenti nelle regioni colpite sarebbe comprensibile. Trattandosi invece di alleviare i danni subiti dai proprietari degli immobili, esonerandoli da un obbligo tributario connesso alla redditività attribuita agli immobili stessi in se considerati, che si ritiene sia venuta meno, la discriminazione fra i diversi proprietari non appare ragionevole. È ben vero che sia l'IRPEF che l'ILOR sono imposte personali e ai fini di esse la redditività degli immobili posseduti deriva da una presunzione *ius et de iure*: ma è anche vero che l'art. 10 del decreto-legge n. 799/1980 considera non l'imposta in astratto ma la base imponibile, e ai fini della determinazione di quest'ultima individua in modo concreto i redditi che devono essere esclusi quando ricorre la duplice condizione che siano prodotti nei comuni danneggiati e siano percepiti da soggetti danneggiati.

Questo essendo il quadro sistematico delineato dal legislatore con l'art. 10 per ammettere il contribuente al beneficio in parola, la successiva esclusione dal beneficio stesso di coloro che non siano residenti o domiciliati nei comuni disastri ovvero in altri comuni delle Regioni Basilicata, Campania e Puglia, appare discriminatoria e priva di ragionevolezza, onde per le disposizioni da cui essa deriva sussiste un fondato sospetto di illegittimità costituzionale, sotto il profilo della violazione degli artt. 3 e 53 della Costituzione. Si ritiene quindi di dover sollevare d'ufficio la relativa questione, che per quanto diffusamente detto è rilevante ai fini del decidere.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 53 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 commi primo, secondo e terzo del decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19, convertito in legge 15 aprile 1981, n. 128, sotto i profili enunciati nella motivazione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, addì 4 giugno 2002

Il Presidente: QUARANTA

Il relatore: PIERANTOZZI

04C0740

N. 574

Ordinanza del 7 ottobre 2003 (pervenuta alla Corte costituzionale il 20 maggio 2004) emessa dalla Corte dei conti sez. giur. per la Regione Sicilia sul ricorso proposto da D'Aleo Enrichetta Felicia contro I.N.P.D.A.P.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni privilegiate ordinarie dirette corrisposte dall' INPDAP agli ex dipendenti CPDEL per infermità ascrivibili alla I categoria - tabella A, di cui al d.P.R. n. 834/1981 - Previsione di aliquota, in nessun caso inferiore a 0,66667, anziché a 0,8 (80% della base pensionabile), così come invece stabilito dall'art. 65 d.P.R. n. 1092/1973 per gli statali - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni omogenee.

- Legge 26 luglio 1965, n. 965, art. 3, comma 4.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza n. 446/2003 nel giudizio per ottemperanza iscritto al n. 25823 del registro di segreteria promosso ad istanza di D'Aleo Enrichetta Felicia, rappresentata e difesa dall'avv. Gianluigi Mangione, nei confronti dell'I.N.P.D.A.P., per l'esecuzione del giudicato scaturente dalla sentenza n. 422/01/P resa da questo giudice il 15 maggio 2001.

Visto l'atto introduttivo del giudizio depositato il 16 maggio 2002;

Visti gli atti e documenti tutti del fascicolo processuale;

Uditi alla pubblica udienza del 3 giugno 2003 l'avv. Gianluigi Mangione, per la ricorrente ed il dott. Giovanni Dino, per l'I.N.P.D.A.P.

F A T T O

Alla signora D'Aleo Enrichetta Felicia, già dipendente della U.S.L. n. 34 di Catania, dispensata dal servizio con delibera dell'11 novembre 1993 per inabilità al servizio ed a qualsiasi altro proficuo lavoro, il Giudice unico delle pensioni presso la Corte dei conti — Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana con la sentenza in epigrafe ha riconosciuto il diritto alla liquidazione della pensione privilegiata ordinaria a decorrere dalla data del suo collocamento a riposo, oltre gli accessori di legge.

Alla predetta sentenza l'I.N.P.D.A.P. dava esecuzione con determinazione dirigenziale RM 102001001139 del 26 luglio 2000, poi annullata e sostituita con determinazione dirigenziale RM 102001001288 del 19 settembre

2001, con la quale veniva attribuita alla D'Aleo la pensione privilegiata ordinaria di prima categoria — tab. «A» di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 834/1981, commisurando il trattamento all'importo annuo lordo di L. 11.728.900 da corrispondersi in 13 mensilità, con la risultante di un credito, a favore della D'Aleo, di € 14.788,53.

L'odierna ricorrente, avendo ritenuto che l'Amministrazione con i predetti provvedimenti abbia dato solo parziale esecuzione al giudicato, procedeva a notificare, il 26 febbraio 2002, un atto stragiudiziale di diffida e messa in mora al quale non ha fatto seguito alcun riscontro da parte dell'I.N.P.D.A.P.

Con atto depositato il 16 maggio 2002, quindi, la D'Aleo ha proposto ricorso per esecuzione di giudicato innanzi a questa Corte, lamentando la parziale ottemperanza dell'I.N.P.D.A.P. al giudicato scaturente dalla sentenza n. 422/01/P/ di questo giudice e chiedendo che venisse disposta, in via istruttoria, C.T.U. per accertare l'effettivo importo delle somme dovute dall'Amministrazione.

L'I.N.P.D.A.P. si è costituito in giudizio con atto depositato il 10 gennaio 2003 e, nel rappresentare di avere già provveduto alla liquidazione in favore della ricorrente di ulteriori emolumenti, comprendenti anche l'assegno di super invalidità di cui alla lettera «H» tabella «E», ha chiesto che fosse dichiarata cessata la materia del contendere.

Alla pubblica udienza del 21 gennaio 2003, avendo la ricorrente insistito nella richiesta di accoglimento del ricorso, a causa, a suo avviso, del permanere dell'inottemperanza, questo giudice procedeva alla nomina e giuramento del C.T.U. nella persona del dott. Pietro Di Giovanni, al quale veniva posto il quesito «se la liquidazione operata dall'I.N.P.D.A.P. e le somme corrisposte alla signora D'Aleo Felicia Enrichetta fossero o meno integralmente soddisfattive, per sorte capitale ed accessori di legge, di quanto disposto da questa Corte con sentenza n. 422/01/P».

Il C.T.U. ha depositato la sua relazione in data 8 maggio 2003 affermando che, allo stato degli atti, doveva ritenersi che l'Amministrazione avesse dato integrale esecuzione al giudicato solo successivamente alla proposizione del ricorso e, precisamente, nel mese di dicembre 2002.

La difesa della ricorrente con memoria depositata il 24 maggio 2003, nel dare atto della correttezza dei calcoli operati dal C.T.U. a legislazione vigente, con riferimento all'art. 3, comma 3, della legge n. 965 del 1965 faceva, però, notare che la risultante dei conteggi era il prodotto di quella che veniva indicata come «un'ingiusta, immotivata ed in giustificata disparità di trattamento rispetto alle disposizioni degli artt. 64 e 65 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, che fissano la medesima aliquota per i dipendenti civili dello Stato nella misura minima degli 8/10 della base pensionabile di privilegio (per infermità ascrivibili alla prima categoria tabella A): illegittimità che va riguardata alla stregua degli artt. 3, 35 e 38 della Costituzione».

Chiedeva, pertanto, che fosse sollevata questione di legittimità costituzionale del citato art. 3, comma 3, legge n. 965 del 1965, con riferimento agli artt. 3, 35 e 38 della Costituzione, in relazione a quanto disposto dagli artt. 64 e 65 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, posto che dall'accoglimento della prospettata questione sarebbe derivata, come naturale conseguenza, la parziale ottemperanza dell'Amministrazione con un ulteriore credito per la ricorrente scaturente dall'applicazione della più favorevole normativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973.

Alla pubblica udienza del 3 giugno 2003 le parti hanno insistito nelle rispettive richieste di cui agli atti scritti.

D I R I T T O

Ritiene questo giudice, preliminarmente, che la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla difesa della ricorrente appaia non manifestamente infondata (con la precisazione che il riferimento normativo va correttamente identificato nel comma 4 della disposizione e non nel 3), con riferimento all'art. 3 della Costituzione.

L'art. 3, comma 4, della legge n. 965 del 1965, stabilisce che nel caso di pensione diretta di privilegio l'aliquota indicata alla lettera a) del comma 1 dello stesso articolo è considerata con la maggiorazione di un decimo ed, in nessun caso, inferiore a 0,66667; l'ultimo comma dello stesso articolo stabilisce, poi, che ai fini della deter-

minazione della quota di pensione di cui alla lettera *a*) l'aliquota risultante dall'applicazione delle maggiorazioni previste dai commi terzo e quarto della medesima disposizione in nessun caso può essere considerata superiore ad 1.

Ne consegue che la misura minima della pensione di privilegio è determinata, per i dipendenti delle ex Casse di Previdenza, nella misura del 66,667%, misura applicata alla D'Aleo alla quale, con l'anzianità di servizio posseduta di anni 17 e mesi 2, sarebbe spettata l'aliquota tabellare inferiore del 40,443%.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, per i dipendenti statali, invece, dopo avere stabilito all'art. 64, analogamente, che il dipendente il quale per infermità o lesioni dipendenti da fatti di servizio abbia subito menomazioni dell'integrità personale ascrivibili a una delle categorie della tabella *A* annessa alla legge 18 marzo 1968, n. 313, ha diritto alla pensione privilegiata qualora dette menomazioni lo abbiano reso inabile al servizio, al successivo art. 65 statuisce che per i dipendenti civili le cui infermità o lesioni siano ascrivibili alla prima categoria della tabella *A* annessa alla legge 18 marzo 1968, n. 313, la pensione privilegiata è pari a otto decimi della base pensionabile, cioè pari all'80%. Qualora le infermità o le lesioni siano di minore entità, la pensione è pari a un quarantesimo della base anzidetta per ogni anno di servizio utile, ma non può essere inferiore ad un terzo né superiore a otto decimi della base stessa.

Da un rapido raffronto delle due discipline, quindi, consegue che per i dipendenti provenienti dalla ex C.P.D.E.L., come l'odierna ricorrente, la pensione di privilegio, per le infermità ascrivibili alla prima categoria — tab. «*A*», non può essere inferiore al 66,667% della base pensionabile, mentre per gli statali tale percentuale è fissata all'80%.

La disparità di trattamento, che potrebbe trovare una giustificazione in un diversificato sistema di ritenute contributive a carico del lavoratore, in ipotesi meno gravoso per gli appartenenti alla ex C.P.D.E.L., rinviene in quest'ultimo, invece, un ulteriore elemento di incomprensibile ed ingiustificato deterioro trattamento. Mentre per la ex C.P.D.E.L., infatti, si è registrata un'aliquota contributiva a carico del lavoratore oscillante, per il periodo, rilevante ai fini del presente giudizio, dal 16 agosto 1976 al 29 dicembre 1993, tra il 5,3% e l'8,55% sul 100% della retribuzione contributiva, mentre per gli statali l'aliquota ha oscillato dal 7% sull'80% (sino al 31 dicembre 1989) all'8,20% sul 100% della retribuzione contributiva.

Con un monte ritenute valutabile in termini percentuali complessivamente superiore a quello degli statali, quindi, gli ex C.P.D.E.L. conseguono una pensione privilegiata per infermità ascrivibili alla prima categoria — tab. «*A*» ampiamente deterioro rispetto a quella spettante ai primi.

Non ignora questo giudice l'insegnamento della Corte costituzionale secondo cui, posto che i diversi sistemi pensionistici hanno una loro specificità, la circostanza che le discipline in essi previste non siano uniformi non lede di per sé il principio di eguaglianza (Corte cost., 22 luglio 1999, n. 345), salvo il caso, di una evidente irragionevolezza della differenza di disciplina (sent. n. 26 del 1980 e n. 454 del 1993).

Ma nel caso di specie non pare, appunto, possibile rinvenire un elemento giustificativo della specificità dei due sistemi, in relazione al calcolo della pensione privilegiata, che consenta di far ritenere non violato il principio di eguaglianza *ex art. 3* della Costituzione.

Ne consegue che il disposto di cui all'art. 3, comma 4, della legge n. 965 del 1965 sembrerebbe porsi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, per le infermità ascrivibili alla prima categoria — tab. «*A*» di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 834/1981, stabilisce che nel caso di pensione diretta di privilegio l'aliquota indicata alla lettera *a*) del comma 1 dello stesso articolo debba essere considerata in nessun caso inferiore a 0,66667, invece che a 0,8 (80% della base pensionabile), così come invece previsto dall'art. 65 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 per gli statali.

La questione è rilevante al fine del decidere, poiché dall'accoglimento della questione di costituzionalità nei termini qui prospettati deriverebbe il sorgere, con effetti retroattivi, di un ulteriore credito da parte della ricorrente conseguente al diritto al più favorevole trattamento di quiescenza e permarrebbe lo stato di inottemperanza da parte della p.a. in relazione alla sentenza qui azionata, con riferimento alla effettiva disciplina da applicare eventualmente risultante dall'invocata pronuncia di incostituzionalità.

Il processo deve, pertanto, essere sospeso ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e gli atti rimessi alla Corte costituzionale per il giudizio di competenza.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, della legge n. 965 del 1965, nei termini di cui in motivazione, con riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Ordina la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia, a cura della segreteria, notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 3 giugno 2003.

Il giudice unico: ZINGALE

04C0741

N. 575

Ordinanza del 26 gennaio 2004 emessa dal giudice di pace di Montefiascone nel procedimento civile vertente tra Guariglia Giovanni contro Comune di Bagnoregio - Polizia municipale

Circolazione stradale - Patente di guida - Patente a punti - Decurtazione del punteggio per infrazioni al codice della strada - Applicazione a carico del proprietario del veicolo, ove il conducente non venga identificato e il proprietario non ne comunichi il nominativo - Ingiustificata disparità di trattamento fra proprietari muniti o meno di patente - Violazione del principio di eguaglianza - Contrasto con il principio di personalità della pena.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-*bis*, comma 2, introdotto dall'art. 7, del d.lgs. 15 gennaio 2002, n. 9.
- Costituzione, artt. 3 e 27, commi primo e terzo.

IL GIUDICE DI PACE

Ha emesso la seguente ordinanza n. 02/04 nella causa civile n. 1538 iscritta il 13 novembre 2003 nel Ruolo generale affari contenziosi tra Guariglia Giovanni, via Corsica, 2, Orvieto, elett. domiciliato c/o Cancelleria e Comune di Bagnoregio, polizia municipale.

F A T T O

In data 12 luglio 2003 la Polizia municipale di Bagnoregio accertava a carico dell'autovettura targata BT908RY la violazione dell'art. 142 comma 8 del codice della strada sulla S.P. Umbro Casentinese. Per tale violazione oltre la sanzione pecuniaria veniva irrogata la sanzione accessoria della decurtazione di due punti dalla patente di guida come previsto dall'art. 126-*bis* c.d.s. poiché l'istante non era in grado, dato il tempo trascorso, di indicare la persona fisica al volante al momento dell'accertamento dell'infrazione. L'attore, pur esprimendo riserve sulla legittimità della mancata contestazione, provvedeva al pagamento della sanzione pecuniaria mentre eccepiva la costituzionalità della sanzione amministrativa della decurtazione di due punti, con il ricorso presentato al giudice di pace.

Chiedeva pertanto l'accoglimento del ricorso con vittoria di spese di giudizio.

D I R I T T O

Esaminati gli atti, questo giudice rileva che l'art. 126-*bis* così come inserito dal decreto-legge 15 gennaio 2002 n. 9, ha introdotto nel nostro ordinamento la così detta patente a punti, prevedendo, come è noto, un credito numerico di 20 punti per ciascun patentato, progressivamente decurtabili in misura diversa in occasione di infrazioni al codice della strada e prevedendo un complesso sistema di ripristino del punteggio iniziale.

Il secondo comma di detto articolo fa carico degli effetti sanzionatori non solo pecuniari, delle violazioni delle norme del codice stradale anzitutto al conducente della vettura e, in seconda battuta, al proprietario del veicolo nel caso di mancata identificazione del conducente e salvo che lo stesso non comunichi, all'organo di polizia che procede, i dati personali e della patente di chi guidava al momento della commessa violazione. L'eccezione di incostituzionalità del richiamato art. 126-*bis* comma 2 nel caso in esame diventa rilevante poiché il ricorrente non è stato in grado di indicare la persona che guidava l'auto a lui intestata e non manifestamente infondata in relazione agli art. 3 e 27 della Costituzione.

Non manifesta infondatezza.

Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Il sistema sanzionatorio testè indicato, crea una ingiustificata disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche poiché può applicarsi soltanto ai proprietari muniti di patente di guida mandando esenti da sanzione coloro che ne sono sprovvisti e incentivando così la diseducativa tendenza a intestare le vetture a non patentati. Si viene quindi configurare una discriminazione tra proprietari patentati e non, contravvenendo al principio di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge come enunciato dall'art. 3 della Costituzione.

Inoltre può scorgersi un profilo antisociale nel sistema che consente al proprietario del veicolo, colto in contravvenzione, di sottrarsi alla sanzione della diminuzione dei punti denunciando una persona diversa (il conducente), che nella quasi totalità dei casi è un prossimo congiunto in contrasto con la tutela dei vincoli familiari costituzionalmente protetti (art. 29 e seg. Cost.). Così facendo si arriva all'eccesso di spingere il contravventore a denunciare un parente o un amico, prospettandogli la possibilità di svincolarsi dalla sanzione amministrativa.

Violazione dell'art. 27 della Costituzione.

È innegabile che la norma in esame viola l'art. 127 della Costituzione che enuncia il principio della personalità della pena. Poiché la previsione della decurtazione dei punti costituisce una sanzione afflittiva che limita la libertà personale e l'autonomia della locomozione è intrasmissibile ad altri soggetti come previsto dall'art. 210 c.d.s per le sanzioni accessorie e si estingue alla morte del contravventore. Pertanto nessuno può essere condannato se non per un fatto risalente alla propria azione o omissione cosciente e volontaria.

P. Q. M.

Rilevata la non manifesta infondatezza, solleva la questione di legittimità dell'art. 12-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285 in riferimento agli art. 3 e 27 primo e terzo comma della Costituzione nella parte in cui pone a carico del proprietario del veicolo la decurtazione dei punti della patente connessa a violazioni commesse da terzi.

Sospende il presente giudizio.

Manda alla cancelleria di provvedere alla immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Il giudice di pace: FRASSANITO

N. 576

*Ordinanza del 27 gennaio 2004 emessa dal giudice di pace di Revere
nel procedimento civile vertente tra Salami Antonio contro comune di Ostiglia*

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

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis*, comma 3, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214 [che ha convertito in legge, con modifiche, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151].
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Letto il ricorso promosso da Salami Antonio *ex* articoli 22 e 23 della legge 24 novembre 1981 n. 689, depositato in cancelleria in data 29 novembre 2003 ed iscritto al n. 220 R.G. «A» del Ruolo generale affari civili contenziosi di questo Ufficio;

Esaminati gli atti di causa;

Rilevato che il ricorso è stato depositato in cancelleria senza il versamento della «somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore» come prescritto dal terzo comma dell'art. 204-*bis* del d.lgs. n. 285/1992 introdotto dalla legge n. 214/2003;

Vista l'eccezione, sollevata in via pregiudiziale nel ricorso stesso, di legittimità costituzionale dell'art. 204-*bis* del d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 così come novellato dalla legge 1° agosto 2003 n. 214 di conversione del decreto-legge 27 giugno 2003 n. 154 recante modifiche ed integrazioni al codice della strada, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione della Repubblica;

Considerato che detta norma appare contrastare con quanto disposto dagli artt. 3 e 24 della Costituzione della Repubblica italiana in quanto, ad avviso di questo giudice, rappresenta indubbio ed ingiustificato ostacolo per la tutela in sede giurisdizionale dei diritti del ricorrente il quale, anche in ragione dell'onerosità della cauzione imposta, potrebbe essere di fatto indotto a desistere dall'impugnazione, in tal modo vanificando una facoltà costituzionalmente garantita;

Che il diaframma costituito dal versamento suddetto appare altresì realizzare una manifesta disparità di trattamento tra gli utenti, favorendo coloro che dispongono di maggiori mezzi economici;

Che per quanto esposto emerge dubbio circa la conformità della norma indicata al precetto costituzionale.

Ritenuto che pertanto la questione appare rilevante per la definizione del giudizio, dovendosi altrimenti pervenire alla declaratoria dell'inammissibilità del ricorso e che quindi debba essere preventivamente risolta la questione di legittimità costituzionale della norma predetta.

Visti gli artt. 295 c.p.c. e 23, legge 11 marzo 1953 n. 87.

P. Q. M.

Sospende il presente giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale per quanto di competenza.

Dispone a cura della cancelleria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la notificazione della presente ordinanza alle parti nonché al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Revere, addì 27 gennaio 2004

Il giudice di pace: MODENA

04C0743

N. 577

Ordinanza del 15 marzo 2004 emessa dal giudice di pace Reggio Calabria nel procedimento civile vertente tra Strangio Lidia Carmela contro Comune di Reggio Calabria - polizia municipale

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Incongruità e irragionevolezza - Discriminazione fra soggetti abbienti e non abbienti - Limitazione di fatto della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini - Violazione del diritto di azione e di difesa - Ingiustificato vantaggio per la Pubblica Amministrazione.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 282 [recte: 285]), art. 204-bis, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modificazioni, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Ha emesso la seguente ordinanza, nella causa civile iscritta al n. 317 del Ruolo generale affari contenziosi dell'anno 2004, vertente tra Strangio Lidia Carmela, elettivamente domiciliata in Reggio Calabria, via Giudecca n. 35, presso e nello studio dell'avv. Domenico Labate, che la rappresenta e difende come da procura in calce dell'atto di opposizione, opponente; e Comune di Reggio Calabria, in persona del sindaco in carica, opposto.

Esaminati gli atti rileva.

In data 2 marzo 2004, Strangio Lidia Carmela ha proposto ricorso in opposizione avverso il verbale di accertamento d'infrazione n. 271434 del 3 gennaio 2004, elevato in Reggio Calabria dalla Polizia municipale del Comune di Reggio Calabria per la violazione dell'art. 145, comma 5 e 10 c.d.s., «perché alla guida del veicolo targato BA876ZP, nell'immettersi nell'area d'intersezione indicata, ometteva di osservare la segnaletica verticale di fermarsi e dare precedenza allo stop. L'infrazione prevede la decurtazione di punti 6», omettendo di eseguire il versamento del deposito cauzionale, pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore, di cui all'art. 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003 n. 151.

Dall'esame del proposto ricorso questo giudice

O S S E R V A

L'opponente ha ommesso di eseguire il versamento del deposito cauzionale di cui all'art. 204-bis come sopra precisato e, pertanto, il ricorso andrebbe dichiarato inammissibile.

È opportuno e necessario rilevare che è già stata sollevata eccezione d'incostituzionalità della norma in oggetto, da questo giudice in altro processo, per l'identica problematica, con la conseguenza che, ove si ritenesse l'art. 204-bis c.d.s. conforme a Costituzione, il ricorso andrebbe dichiarato inammissibile, mentre, di contro, ove si reputasse in contrasto con la Costituzione, l'opposizione di che trattasi, dovrà essere valutata nel merito.

L'eccezione d'incostituzionalità della norma suddetta perché in contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella valutazione di questo decidente non appare manifestamente infondata per le seguenti motivazioni:

l'art. 204-bis c.d.s., con l'introduzione del già ricordato deposito cauzionale, lede il diritto fondamentale del cittadino, espressamente tutelato dall'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana, ponendo soggetti abbienti e non abbienti su un piano di disuguaglianza fra loro, col permettere esclusivamente al soggetto che dispone di una somma di denaro addirittura doppia a quella che gli consentirebbe di definire la pendenza mediante il pagamento in misura ridotta, di potere tutelare i propri diritti ricorrendo al giudice di pace.

È pertanto davvero incongrua ed irragionevole e, soprattutto contro la *ratio* ed il dettato dell'art. 3 della Costituzione, una siffatta disposizione.

Né vale sostenere che al soggetto non abbiente sarebbe comunque possibile presentare ricorso al prefetto, non essendo previsto per tale procedura il versamento di alcuna cauzione: un tale assunto non farebbe altro che rimarcare ancor più la rilevata disuguaglianza, evidenziando come il ricorso al giudice di pace diverrebbe un

mezzo di tutela, riservato solamente ai soggetti facoltosi e come la scelta della sede ove tutelare i propri diritti, opererebbe una discriminazione dei cittadini sul piano economico e sociale, limitando di fatto la loro libertà ed uguaglianza.

Inoltre, l'art. 204-bis c.d.s. si pone in netto contrasto con l'art. 24 della Costituzione, il quale sancisce espressamente che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi e che la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Ed invero, l'imposizione del versamento della cauzione previsto per la tutela dei diritti nella sola sede giurisdizionale, oltre a rappresentare un ingiustificato, quanto un ingiusto vantaggio per l'autorità opposta che, a differenza dell'opponente, in caso di vittoria ha immediatamente a disposizione quanto eventualmente dovuto, costituisce un indubbio ostacolo per la tutela dei diritti e degli interessi di quanti non dispongano di una sufficiente agiatezza economica, i quali, anche in ragione dell'onerosità della cauzione imposta, sarebbero di fatto indotti a desistere dall'impugnazione, in tal modo ledendo gravemente il diritto alla difesa.

P. Q. M.

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

a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 282, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione della Repubblica italiana. nella parte in cui prevede che all'atto del deposito del ricorso, il ricorrente debba versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo della sanzione inflitta dall'organo accertatore;

b) ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso;

c) dispone altresì che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere legislative.

Così deciso in Reggio Calabria, il 10 marzo 2004.

Il giudice di pace: GUERRISI

04C0744

N. 578

Ordinanza del 28 agosto 2003 (pervenuta alla Corte costituzionale il 20 maggio 2004) emessa dal giudice di pace di Milano nel procedimento civile vertente tra Di Mizio Alcide contro Comune di Milano - Corpo di polizia municipale.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Disparità di trattamento in danno dei soggetti con minori disponibilità economiche - Violazione del diritto di azione e difesa - Limitazione della tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica Amministrazione.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, comma 3, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214 [che ha convertito in legge, con modifiche, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151].
- Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 113, commi primo e secondo.

IL GIUDICE DI PACE

Nella causa promossa da Di Mizio Alcide, elettivamente domiciliato in Milano presso Rossi Lara, via Del Turchino, n. 20, contro il Comune di Milano - Corpo di polizia municipale, ha emesso la seguente ordinanza.

Di Mizio Alcide con ricorso depositato in cancelleria in data 13 agosto 2003 ha chiesto l'annullamento del processo verbale, redatto dalla Polizia comunale di Milano, con il quale gli è stata contestata la violazione di cui all'art. 146, comma 3, del codice della strada (p.v. n. 4398277-2).

Questo giudice, prima di emettere il decreto di fissazione dell'udienza di comparizione delle parti, deve accertare che sussistono le condizioni di ammissibilità del ricorso previste dalla legge (tempestività, mancata presentazione del ricorso al prefetto etc., di cui all'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 e all'art. 204-*bis* del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, introdotto con la legge 1° agosto 2003, n. 214), in assenza delle quali (o anche di una sola di esse) deve emettere ordinanza di inammissibilità del ricorso.

La disposizione di cui all'art. 204-*bis* del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 — nel testo introdotto con la legge 1° agosto 2003, n. 214, prevede che «All'atto del deposito del ricorso, il ricorrente deve versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore». Il ricorrente, comunque, in riferimento alla citata disposizione, «all'atto del deposito del ricorso», non ha versato alcuna somma né presso la cancelleria di questo giudice, né presso alcun ufficio postale.

La citata disposizione — secondo l'interpretazione letterale della norma — non dovrebbe ritenersi applicabile ai ricorsi avverso i processi verbali, come quello *de quo*, con i quali è stata contestata una violazione al codice della strada, ma non è stata inflitta alcuna sanzione, avendo il trasgressore la facoltà (non l'obbligo) di pagare entro sessanta giorni una somma pari al minimo fissato dalle singole norme (art. 202 c.d.s.).

La norma, recentemente introdotta con la legge n. 214/2003, infatti, non prevede il deposito di una somma pari alla metà del massimo edittale «stabilito dalla legge per la violazione accertata» (espressione peraltro usata dal legislatore nel successivo comma 7 dello stesso art. 204-*bis*), ma il deposito di «una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore».

Lo stesso Ministero della giustizia (Dipartimento per gli affari di giustizia, direzione generale della giustizia civile), forse recependo l'interpretazione letterale (e restrittiva) della norma, con la circ. 13 agosto 2003, ha previsto e regolato espressamente il versamento della cauzione il caso di ricorso avverso l'ordinanza-ingiunzione di pagamento della sanzione pecuniaria, escludendo, in forza del r.d. 10 marzo 1910, n. 149 — ritenuto ancora in vigore pur dopo la legge 1° agosto 2003, n. 214 — il versamento presso la cancelleria del giudice di pace.

Questo giudice, però, ritiene che, il legislatore, al fine di «limitare» i numero dei ricorsi al giudice di pace (ma non anche al prefetto) concernenti sanzioni per violazioni al codice della strada, abbia inteso imporre l'onere di una forte «cauzione» non solo in caso di ricorsi contro l'ordinanze-ingiunzioni ma anche contro i processi verbali di contestazione.

Altrimenti non si comprenderebbe la disposizione di cui al successivo comma 9 del citato art. 204-*bis* che prevede che «Le disposizioni di cui ai commi 2, 5, 6 e 7 si applicano anche nei casi di cui all'art. 205».

La «scelta» del Legislatore, però, è, quanto meno, di dubbia legittimità costituzionale e in contrasto con la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale. Pertanto, questo giudice, anche per evitare, per quanto possibile, «discutibili» disparità di trattamento che non possono non nuocere alla credibilità della giustizia, ritiene di sottoporre all'esame del Giudice delle leggi la disposizione di cui all'art. 204, comma 3, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (nel testo introdotto con la legge 1° agosto 2003, n. 214).

L'anzidetta norma potrebbe essere in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, per disparità di trattamento tra colui che può adire il giudice, essendo in grado di assolvere l'onere impostogli e colui che — pur potendo astrattamente avere ragione nei confronti della pubblica amministrazione deve soccombere per non poter corrispondere a titolo di «cauzione» quanto previsto dalla nuova legge, nonché con gli artt. 24 e 113 della Costituzione medesima, per la lesione del diritto di difesa del cittadino, il cui esercizio sarebbe condizionato dalla maggiore o minore disponibilità economica o finanziaria del singolo.

In particolare, la disposizione di cui al comma 2 dell'art. 113 Cost. prevede che la tutela giurisdizionale «non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti».

La Corte costituzionale, su questioni analoghe, ha pronunciato sentenze di accoglimento (Sent. n. 67 del 1960 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 98 del codice di procedura civile che consentiva al giudice di imporre cauzione all'attore per le spese).

Inoltre, più recentemente, la Corte costituzionale ha pronunciato una sentenza di accoglimento perché la regola del *solve et repete* (e la nonna introdotta con le recenti modifiche al codice della strada costituisce, di fatto, applicazione di tale regola) non è conforme ai richiamati articoli della Costituzione, in quanto incompatibile, da un canto, con il principio di eguaglianza e, dall'altro, con il diritto di agire in giudizio senza limitazioni (sent. n. 55 del 1995).

Trattasi, quindi, a parere di questo giudice, per le argomentazioni addotte di una questione «non manifestamente infondata» e «rilevante» ai fini della decisione della presente causa perché se la norma in questione (art. 204-*bis*, comma 3, d.lgs. n. 285 del 1992, nel testo introdotto con la legge 1° agosto 2003) fosse illegittima questo giudice non potrebbe e non dovrebbe dichiarare l'inammissibilità del ricorso.

P. Q. M.

Dichiara «rilevante» e «non manifestamente infondata» la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis, comma 3, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, (nel testo introdotto con la legge 1° agosto 2003, n. 214), per contrasto con gli artt. 3, 24, comma 1 e 2, e 113, comma 1 e 2, Cost.

Ordina che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria alle parti (ricorrente e Comune di Milano, Corpo di polizia municipale), nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere.

Milano, addì 28 agosto 2003

Il giudice di pace: PISCITELLO

04C0745

N. 579

Ordinanza del 27 febbraio 2004 emessa dal giudice di pace di Lugo
nel procedimento civile vertente tra Medici Marco contro il Comune di Lugo

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Violazione del principio di eguaglianza - Irragionevolezza e incoerenza - Contrasto con il diritto alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice naturale precostituito per legge - Incidenza sui diritti dei cittadini meno abbienti - Disparità di trattamento fra cittadino e Pubblica Amministrazione.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, comma 3, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214 [che ha convertito in legge, con modifiche, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151].
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, e 25, primo comma.

IL GIUDICE DI PACE

Pronuncia la seguente ordinanza nella causa civile, iscritta in data 3 dicembre 2003 al n. 687/03 RGC, promossa con ricorso da Medici Marco, residente in Lugo (Ravenna), via Zucchini 1/1 ed ivi elettivamente domiciliato in Galleria del Corso 20, presso lo studio dell'avv. Laura Rabeggiani, che lo rappresenta e difende giusta procura a margine di ricorso, attore opponente;

Contro il Comune di Lugo, in persona del sindaco *pro tempore*, convenuto opposto.

FATTO

Esaminato il ricorso con il quale esponeva il ricorrente che in data 10 agosto 2003 la Polizia municipale di Lugo (di seguito indicata p.m.) nella persona dell'agente Facchini Giuseppe (matr. 9) accertava a suo carico la violazione dell'art. 142, comma 9, del c.d.s. — d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 — poiché circolava alla velocità di km/h 95, superando di 45 km la velocità massima consentita di km/h 50 nel tratto di strada percorso; la velocità era stata determinata ai sensi dell'art. 345, comma 2, d.P.R. 16 dicembre 1992 n. 495, come modificato dall'art. 197 del d.P.R. 16 settembre 1996 n. 610, mediante apparecchiatura Autovelox 104-C2 omologata con decreto n. 2483 del 10 novembre 1993, la cui perfetta funzionalità era stata verificata prima dell'uso; velocità indicata sulla risultanza fotografica km 101.

L'infrazione non era stata contestata immediatamente per materiale impossibilità in quanto la pattuglia era impegnata a contestare al conducente di altro veicolo analoga violazione.

Il verbale, che opponeva, era stato successivamente notificato in data 26 novembre 2003 dalla p.m.; si comminava con lo stesso una sanzione pecuniaria di € 352,45, oltre quella accessoria della sospensione della patente di guida.

Rilevato che il Medici con l'opposizione chiedeva l'annullamento del verbale impugnato per la mancata immediata contestazione dell'infrazione, adducendo in verbale la p.m. a giustificazione una motivazione irrilevante, poiché l'apparecchio Autovelox in dotazione consente di rilevare l'eccesso di velocità contestualmente al passaggio del veicolo innanzi all'apparecchiatura, con attivazione di un segnale acustico e la visualizzazione della velocità su un apposito display; sosteneva che ad ogni contestazione di illecito deve essere consentita al presunto trasgressore la possibilità di immediatamente controdedurre, e non già a distanza di mesi, inserendo a verbale le proprie dichiarazioni; in caso contrario verificandosi una vera e propria compressione del diritto di difesa in deroga all'art. 24 Costituzione.

Considerato che il Medici non allegava al ricorso la prova dell'avvenuto versamento della cauzione di cui all'art. 204-*bis* c.d.s., di recente introdotto nell'ordinamento con la legge 1° agosto 2003 n. 214, sicché il ricorso *de quo* andrebbe conseguentemente dichiarato inammissibile; peraltro sollevava preliminarmente la difesa del ricorrente questione di incostituzionalità della succitata norma, sostenendo che il versamento della cauzione imposta costituiva una violazione sia del principio di uguaglianza previsto dall'art. 3, sia del diritto di difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione, svolgendo in proposito ampie e motivate argomentazioni.

Ritenuto che effettivamente appaiono configurarsi a carico della norma di cui al comma 3 del suddetto art. 204-*bis* c.d.s. profili di illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 3, 24 e 25 della Costituzione.

DIRITTO

Sorge il dubbio se la novella introdotta in materia di ricorsi giurisdizionali con la citata legge n. 214/03 sia effettivamente funzionale al conseguimento dei fini propri del c.d.s. di assicurare una generale osservanza delle regole dettate per l'ordine e la salvaguardia della circolazione stradale per evidenti e superiori ragioni di natura sociale.

Non può passare inosservato il contrasto del dettato di cui all'art. 204-*bis*, comma 3, c.d.s. con i principi di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e del libero accesso alla tutela giurisdizionale dei propri diritti, precostituito per legge (artt. 3, 24 comma 1 e 25 comma 1 della Costituzione).

La citata disposizione di legge infatti della cui legittimità costituzionale si dubita, nello stabilire l'obbligatorietà del versamento di una cauzione per poter accedere al giudice ordinario, nei confronti delle sole sanzioni amministrative comminate per violazioni delle norme sulla circolazione stradale, introduce una doppia condizione di irragionevolezza ed incoerenza; su un versante, all'interno della stessa categoria delle azioni di carattere giurisdizionali; sull'altro, nei confronti delle azioni esperibili in via amministrativa.

Ed invero nel nostro ordinamento nessuna azione per adire l'a.g.o. trova lo sbarramento iniziale del versamento di una cauzione, ma solo a giudizio pendente ed a discrezione del giudice come regolamentata dall'art. 119 c.p.c.; di difficile comprensione risulta ancor più, quando si pensi ad una azione civile proposta davanti lo stesso giudice di pace, ad esempio, per un risarcimento del danno da incidente stradale del valore di € 15.000 senza versamento cauzionale, mentre questo è imposto a pena di inammissibilità per una sanzione di poche decine di euro per un divieto di sosta. Considerata la natura della cauzione, si direbbe che lo Stato teme per la solvibilità del ricorrente, ma solo in materia di violazioni stradali; naturale dunque la domanda perché analogo timore non debba mostrare nei confronti di qualsiasi altro cittadino che dia inizio ad una azione in altre pur numerose ed importanti materie, che vanno da quella edilizia ed urbanistica, tutela del lavoro ecc. a quella della tutela dell'ambiente, dell'inquinamento, tributaria - valutaria ecc.

La cauzione *ex art. 204-*bis* c.d.s.* appare, ad avviso di questo giudice, una inammissibile anticipazione della sanzione, che al ricorrente si chiede di versare subito — obbligatoriamente — per il solo fatto di chiedere giustizia: qui il legislatore mostra chiaramente il significato della novella: si parte dall'assunto che l'automobilista (che è pur sempre un cittadino) per il solo fatto di essere stato sanzionato dalla polizia della strada, è colpevole e deve pagare: se intende ricorrere all'a.g., paghi (e salato) metà del massimo edittale (somma che normalmente raddoppia l'entità della sanzione a verbale); se poi risulterà soccombente nel giudizio, intanto la somma l'ha già pagata e gli si dovrà solo restituire l'eccedenza. Si coglie facilmente una inammissibile lesione del principio di presunzione di non colpevolezza fino a giudizio.

Si scoraggia il cittadino in maniera ingiustificata, quasi vessatoria, ad esercitare un diritto inalienabile a chiedere giustizia, a richiederla al suo giudice naturale, cioè al giudice di pace, frustrandolo tramite il versamento iniziale di una somma ben superiore a quella della sanzione comminata in verbale; con l'effetto che molti cittadini sono costretti a rinunciare, come in effetti rinunciano, alla proposizione del ricorso e molti verbali di contestazione, che meriterebbero d'essere annullati perché affetti da vizi di varia natura, divengono così definitivi.

Il tutto in spregio dei diritti dei cittadini meno abbienti (alla soglia di povertà) che pure sono anch'essi da ritenersi costituzionalmente garantiti.

Appare dunque in definitiva compresso senza ragione il diritto del cittadino-autonobilista alla tutela giurisdizionale, in violazione di quei principi che già la Corte costituzionale affermò sia con la sentenza n. 67/1960 dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 98 c.p.c. (di fatto soppresso) che prevedeva il potere del giudice di imporre una cauzione alla parte, con estinzione del processo in caso di mancato versamento; sia con la sentenza n. 21/1961 dichiarando incostituzionale la c.d. clausola del «*solve et repete*», per la quale sussisteva l'obbligo di pagare i tributi richiesti dall'amministrazione finanziaria per poter accedere al giudice.

D'altra parte il legislatore, con la citata novella, ha facilitato ulteriormente il ricorso al prefetto che può essere facilmente adito tramite una semplice racc. a.r.; sicché da un lato si configura una procedura onerosa e frustrante per richiedere giustizia all'a.g. ed accedere ad una pronuncia del giudice terzo, precostituito per legge, dall'altro una procedura snella, semplice, non onerosa per accedere ad un procedimento dell'autorità amministrativa; ciò in spregio del principio di parità ed alternatività tra i due rimedi da tempo affermato prima dalla giurisprudenza dello stesso superiore Giudice della legge e quindi confermato dal giudice di legittimità.

Per tal via, scoraggiando il ricorso all'a.g. e quindi agevolando al massimo quello all'autorità amministrativa, si può addivenire all'introduzione *de facto* nell'ordinamento di un principio di riserva d'amministrazione, incompatibile con il sistema costituzionale (*ex plurimis* Cass. Civ. S.U. 21 dicembre 2001 n. 16181).

Anche sotto tale profilo appare palese la temuta violazione dei sopradetti artt. 3, 24, 25 Cost.

Sulla rilevanza della questione: innegabile risulta il collegamento giuridico tra la *res indicanda* e la norma indicata a incostituzionalità. Dalla dichiarazione di conformità alla Costituzione dell'art. 204-bis c.d.s. discenderebbe infatti l'inammissibilità del ricorso; se quella norma invece venisse dichiarata in contrasto, l'opposizione sarebbe esaminata nel merito.

Sulla manifesta non infondatezza: sussiste prima facie, per tutto quanto sopra considerato, un convinto dubbio in ordine alla legittimità costituzionale della norma di cui si discute; valutato anche che essa pone il cittadino in evidente posizione di minorità di fronte alla p.a. la quale così riceve doppia tutela, sia quando viene scoraggiata l'azione del cittadino di contrastare i provvedimenti ritenuti illegittimi, sia quando è assicurato un immediato, anticipato pagamento del credito derivante da sanzione mediante il versamento di una somma che risulta, nella stragrande maggioranza dei casi, ben superiore al dovuto.

P. Q. M.

Ritenuto in definitiva che si renda necessaria una pronuncia sul punto da parte del Giudice delle leggi;

Visto l'art. 23, terzo comma, della legge n. 83/1957;

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis, terzo comma del c.d.s. - d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 - per contrasto con gli artt. 3 - 24, primo comma e 25, primo comma della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso, in attesa della decisione della Corte costituzionale e dispone la trasmissione della presente ordinanza alla stessa in Roma.

Manda alla cancelleria perché provveda:

alla immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

a notificare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

a comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Lugo, addì 19 febbraio 2004

Il giudice di pace: BIFFI

N. 580

*Ordinanza del 5 maggio 2003 (pervenuta alla Corte costituzionale il 20 maggio 2004)
emessa dalla Corte di appello di Milano nel procedimento penale a carico di Trablesi Ahmed*

Spese processuali - Liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore d'ufficio - Assunzione a carico dell'Erario dei relativi oneri finanziari nel caso di mancato adempimento da parte dell'obbligato - Omessa indicazione dei mezzi di copertura finanziaria.

- Cod. proc. pen. disp. att., art. 32-*bis*, aggiunto dall'art. 18 della legge 6 marzo 2001, n. 60, ora ricompreso nell'art. 117 del d.lgs. [*recte*: d.P.R.] 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto.

LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza, nella causa penale contro Trablesi Ahmed nato il 31 marzo 1948 a Tunisi (Tunisia).

Premesso che l'avv. Elisabetta Seregni, difensore di ufficio di Trablesi Ahmed ha depositato istanza di liquidazione dei compensi, corredata dalla relativa nota spese, per il patrocinio svolto a favore del predetto nel giudizio di appello;

Rilevato che l'art. 32-*bis* del d.lgs 28 luglio 1989, n. 271 recante disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 18 della legge 6 marzo 2001, n. 60, prevede in questo caso che il difensore sia retribuito nella misura e con le modalità di cui alla legge 30 luglio 1990, n. 217;

Atteso che tale disposizione è stata ora ricompresa nell'art. 117 d.lgs. 30 maggio 2002 n. 115;

Rilevato che la suddetta previsione, in relazione all'estensione del beneficio del patrocinio a spese dello Stato anche nei confronti dei difensori di ufficio di soggetti non ammessi al patrocinio a spese dello Stato, comporta indubbiamente «nuove e maggiori spese» (art. 81 Cost.) rispetto a quelle preventivabili nei confronti dei soggetti aventi diritto al patrocinio a spese dello Stato ai sensi della legge 30 luglio 1990, n. 217;

Atteso che a fronte di queste nuove e maggiori spese difetta nella legge n. 60 del 2001 e nel d.lgs. 30 maggio 2002 n. 115, l'indicazione dei «mezzi per farvi fronte», come prescritto dall'art. 81 u.c. Cost. (quanto al d.lgs. n. 115/2002 la copertura finanziaria riguarda altre previsioni);

Atteso che in tal senso non può certo considerarsi idonea forma di copertura la possibilità, contemplata dalla medesima disposizione, del diritto di ripetizione delle somme a carico dell'assistito nei confronti del quale non sussistano le condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato previsto dall'art. 32 comma 3 d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271 recante disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 18 della legge 6 marzo 2001, n. 60, posto che:

1) in diritto, l'attuazione del quarto ed ultimo comma dell'art. 81 Cost. è regolata dall'art. 11-*ter* della legge 5 agosto 1978, n. 468, il quale, in tema di copertura finanziaria delle leggi, sancisce che detta copertura è determinata «esclusivamente» attraverso le seguenti modalità:

- utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 11-*bis* della medesima legge;
- riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- modificazioni legislative che comportino nuovi o maggiori entrate.

Nessuna delle forme suddette di copertura ricorre nel caso di specie;

2) in fatto, una previsione di copertura di nuove e maggiori spese lasciata ad un insieme di circostanze (nella specie: la solvibilità dell'assistito inadempiente ed il positivo espletamento di un procedimento di rivalsa a suo carico) che, considerate sia singolarmente che nel loro insieme, sono del tutto aleatorie, è assolutamente irragionevole in quanto lasciata — in sostanza — al caso;

Atteso che un provvedimento di liquidazione del compenso al difensore comporterebbe, in assenza di copertura finanziaria, diretto nocumento alle finanze dello Stato;

Ritenuto, in punto di rilevanza nel giudizio *a quo*, che a seguito della presentazione dell'istanza di liquidazione in esame, questa Corte è tenuta a dare diretta applicazione dell'art. 32-*bis* citato, vale a dire della norma la cui applicazione determina l'ipotizzato nocumento alle finanze dello Stato;

Ritenuto pertanto che va sollevata d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 32-bis d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271 recante disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 18 della legge 6 marzo 2001, n. 60, ora ricompreso nell'art. 117 d.lgs. 30 maggio 2002 n. 115, per contrasto con l'art. 81 comma quarto Cost., apparendo la stessa rilevante e non manifestamente infondata:

P. Q. M.

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. art. 32-bis del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271 recante disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 18 della legge 6 marzo 2001, n. 60, ora ricompreso nell'art. 117 d.lgs. 30 maggio 2002 n. 115, in relazione all'art. 81, comma quarto, della Costituzione della Repubblica;

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

Sospende il procedimento di liquidazione del compenso al difensore d'ufficio sopra indicato;

Ordina la notifica della presente ordinanza alle parti processuali e al Presidente del Consiglio dei ministri, e la comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, addì 5 maggio 2003

Il Presidente: CHIAROLLA

04C0747

N. 581

*Ordinanza del 17 marzo 2004 emessa dal T.a.r. per le Marche
sul ricorso proposto da Serroni Vera - Laboratorio Analisi S.r.l. contro Azienda U.S.L. n. 11 di Fermo ed altra*

Sanità pubblica - Regione Marche - Assistenza sanitaria - Previsione, fino alla definizione degli accordi tra le ASL e le istituzioni sanitarie private accreditate e i professionisti, della proroga del regime di cui alla legge n. 67/1988, relativo alla necessità di previa autorizzazione della ASL subordinata alla impossibilità della struttura pubblica di erogare la prestazione entro tre giorni - Violazione del principio della libera scelta da parte dell'assistito nei confronti di tutte le strutture e i professionisti accreditati dal S.S.N. stabilito dalla legislazione statale in materia - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della P.A. - Riproposizione di questione già oggetto dell'ordinanza n. 204/2000 di restituzione atti per *ius superveniens*.

- Legge della Regione Marche 17 luglio 1996, n. 26, art. 37, comma 3.
- Costituzione, artt. 97 e 117.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 481 dell'anno 1998 reg. gen., proposto dalla dott.ssa Vera Serroni Laboratorio Analisi S.r.l., in persona del titolare e legale rappresentante dott.ssa Vera Serroni, rappresentata e difesa dall'avv. Benedetto Graziosi ed elettivamente domiciliata in Ancona, alla Via Giannelli n. 36, presso l'avv. Domenico D'Alessio;

Contro, l'Azienda U.S.L. n. 11 di Fermo in persona del Direttore generale in carica, rappresentata e difesa dall'avv. Vittorio Barosio e dall'avv. Alberto Cucchieri ed elettivamente domiciliata in Ancona, alla via Piave n. 6/B, presso lo studio del secondo; la Regione Marche; in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Paolo Costanzi ed elettivamente domiciliata in Ancona, alla Via Palestro n. 19; per l'annullamento, previa sospensione, del provvedimento del direttore generale dell'Azienda sanitaria U.S.L. n. 11 di Fermo prot. n. 2121 del 6 febbraio 1998, con il quale si è stabilito che, «a partire dall'1° gennaio 1998 saranno riconosciute ed ammesse al rimborso solo quelle impegnative debitamente autorizzate dagli uffici competenti di questa A.S.L.»; previa, occorrendo, la dichiarazione di non manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 37, terzo comma della legge della Regione Marche n. 26/1996 per contrasto con l'art. 117 della Costituzione e la conseguente rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Visto il ricorso con i relativi allegati, notificato in data 15-16 aprile 1998;

Visti l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria U.S.L. n. 11 di Fermo, in persona del direttore generale *pro tempore*, depositato il 5 maggio 1998 e la memoria della medesima azienda, prodotta il 12 maggio 1998;

Viste la memoria di costituzione in giudizio della Regione Marche, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale, depositata in data 3 aprile 2000 e le note difensive in data 7 giugno 2002 della medesima Regione Marche, con l'allegata memoria presentata nel procedimento avanti alla Corte costituzionale;

Vista l'ordinanza di questo T.a.r. n. 130/2000, con la quale gli atti del presente procedimento sono stati trasmessi alla Corte costituzionale attese la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, terzo comma della legge regionale Marche 17 luglio 1996, n. 26, nella parte in cui stabilisce che, fino alla definizione degli accordi di cui all'art. 5, comma 4, restano valide le modalità di accesso alle prestazioni così come disciplinate dall'art. 19 della legge 11 marzo 1988, n. 67, per contrasto con gli artt. 97 e 117 della Costituzione;

Vista l'ordinanza della Corte costituzionale n. 355/2001, pubblicata il 7 novembre 2001;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 20 novembre 2002, il Consigliere avv. Liana Tacchi;

Uditi l'avv. Domenico D'Alessio, su delega dell'avv. Benedetto Graziosi, per il Laboratorio Analisi dott.ssa Vera Serroni S.r.l. ricorrente, e l'avv. Alberto Cucchieri per l'Azienda U.S.L. n. 11 di Fermo.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

F A T T O

La dott.ssa Vera Serroni Laboratorio Analisi S.r.l., avente sede in Fermo, già convenzionata per decenni con le casse mutue e gli enti assistenziali e, successivamente, con il Servizio Sanitario Nazionale, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo regime dell'«accreditamento» (art. 8, quarto comma del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502) ha chiesto ed ottenuto *lo status* di laboratorio accreditato.

È noto peraltro che il nuovo sistema prevede anche dei tetti di spesa regionali per l'erogazione delle prestazioni assistenziali; la Regione Marche, pertanto, ha provveduto agli adempimenti di sua competenza (che si sostanziano nell'armonizzare, sul territorio regionale, i criteri di rimborso delle prestazioni) con le deliberazioni della giunta regionale n. 3825 del 16 dicembre 1996 e n. 625 del 10 marzo 1997.

Con deliberazioni del commissario straordinario n. 65 del 30 maggio 1997 e del direttore generale n. 875 del 2 settembre 1997, l'Azienda Sanitaria U.S.L. n. 11 di Fermo, nell'approvare il piano per le prestazioni specialistiche convenzionate relative all'anno 1996, ha determinato il tetto del budget spettante alla S.r.l. Vera Serroni nell'ambito di L. 125.000.000.

I suddetti provvedimenti dell'Azienda Sanitaria U.S.L. n. 11 di Fermo sono stati impugnati dalla S.r.l. Vera Serroni Laboratorio Analisi con ricorso iscritto al n. 19 del 1998 reg. gen., che è stato accolto da questo tribunale con sentenza 15 gennaio 1999, n. 19.

In sede di contrattazione per definire il tetto del budget relativo all'anno 1998, il Direttore generale dell'Azienda Sanitaria U.S.L. n. 11 ha richiesto ai titolari dei laboratori di analisi accreditati di accettare una ulteriore decurtazione del budget già definito per gli anni 1996 e 1997 (per la S.r.l. Vera Serroni ciò significava dover accettare un tetto pari a L. 85.000.000 annui); a fronte del rifiuto degli interessati, il direttore generale dell'Azienda Sanitaria U.S.L. n. 11 di Fermo, con provvedimento prot. n. 2121, ha stabilito, fra l'altro, che «... si ritiene necessario fare riferimento in questo momento, per l'accesso al convenzionamento esterno, alle modalità già disciplinate dall'art. 37, comma 3 della legge regionale Marche 17 luglio 1996, n. 26, laddove si stabilisce che, in mancanza dei piani annuali preventivi, restano valide le modalità previste dall'art. 19 della legge 11 marzo 1988, n. 67. Pertanto, a partire dal 10 gennaio 1998, saranno riconosciute ed ammesse a rimborso solo quelle impegnative debitamente autorizzate dagli uffici competenti di questa A.S.L.».

Il provvedimento è stato impugnato con atto notificato il 15/16 aprile 1998 dalla S.r.l. Vera Serroni Laboratorio Analisi, che ne ha chiesto l'annullamento deducendo i motivi di violazione degli artt. 7 e 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dell'art. 8, comma 5 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 nel testo modificato dal d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517, dell'art. 2, commi 7 ed 8 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, dell'art. 6, comma 6 della legge 23 dicembre 1993, n. 724, dell'allegato A, punto 5.2. della carta dei servizi pubblici sanitari approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 maggio 1995; di violazione dei principi generali in materia di accesso alle strutture private accreditate; di illegittimità derivata dalla illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 3

legge regionale Marche 17 luglio 1996, n. 26 per contrasto con l'art. 117 della Costituzione in riferimento all'art. 19 del d.lgs. n. 502/1992; e di eccesso di potere per sviamento e difetto di motivazione; previa, occorrendo, la dichiarazione di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 3 della legge regionale Marche n. 26 del 1996 per contrasto con l'art. 117 della Costituzione e la conseguente trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Si è costituita in giudizio l'Azienda U.S.L. n. 11 di Fermo con atto del 5 maggio 1998, opponendosi all'accoglimento dell'impugnativa siccome inammissibile o, comunque, infondata nel merito; e, nella memoria prodotta il 12 maggio 1998, ha confutato diffusamente le tesi della società ricorrente.

Anche la Regione Marche si è costituita concludendo per la reiezione.

Alla camera di consiglio del 19 maggio 1998 il T.a.r. ha denegato l'invocata tutela cautelare con ordinanza n. 256/1998, riformata dalla V Sezione del Consiglio di Stato con ordinanza n. 1500/1998, pronunciata il 28 luglio 1998.

Con ordinanza n. 130/2000 il T.a.r. ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 3 della legge regionale Marche 17 luglio 1996, n. 26 nella parte in cui stabilisce che, fino alla definizione degli accordi di cui all'art. 5, comma quarto, restano valide le modalità di accesso alle prestazioni così come disciplinate dall'art. 19 della legge 11 marzo 1988, n. 67, per contrasto con gli artt. 99 e 117 della Costituzione; ed ha disposto l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, rimanendo sospeso il presente giudizio.

La Corte costituzionale, con propria ordinanza n. 355 del 7 novembre 2001, ha ordinato la restituzione degli atti a questo Tribunale amministrativo regionale, attesa la sopravvenienza della legge della Regione Marche 16 marzo 2000, n. 20 («disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio sanitarie pubbliche e private»), affinché il giudice rimettente, che non aveva potuto considerare le modificazioni apportate da tale nuova disciplina regionale in materia di accreditamento istituzionale e di accordi contrattuali con le istituzioni sanitarie accreditate, potesse valutare la permanenza della rilevanza della questione nel giudizio principale.

Alla pubblica udienza del 20 novembre 2002 la causa è stata nuovamente discussa, riportandosi le parti alle tesi ed alle deduzioni svolte ed alle conclusioni precisate in atti.

Indi essa è passata in decisione.

D I R I T T O

I) Con l'ordinanza n. 130/2000, pubblicata il 27 gennaio 2000, questo Tribunale amministrativo regionale aveva ritenuto la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma terzo della legge regionale Marche 17 luglio 1996, n. 26 per contrasto con gli artt. 97 e 117 della Costituzione; avendo osservato, quanto alla rilevanza, come fosse pacifico tra le parti, essendo ammesso dalla stessa difesa dell'A.U.S.L. n. 11 di Fermo, che il provvedimento impugnato costituiva pedissequa applicazione del ridetto art. 37, comma terzo; sicché, in mancanza di una pronuncia della Corte costituzionale, il provvedimento stesso doveva ritenersi atto dovuto e con seguentemente il ricorso avverso di questo non poteva che essere rigettato.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il T.a.r. aveva formulato le seguenti considerazioni:

a) alla stregua del sistema di erogazione delle prestazioni sanitarie e di diagnostica strumentale delineato dalla normativa statale vigente all'epoca di adozione dell'atto impugnato [6 febbraio 1998: nota del collegio], le convenzioni tra S.S.N. e strutture private risultavano essere state sostituite dal c.d. «accreditamento», che conferiva ad esse parità di condizioni. Tale parità di strutture, dapprima definita come «integrazione con il S.S.N.», era divenuta senza limitazioni dopo che il settimo comma dell'art. 6 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 aveva abolito dal testo originario dell'art. 8 del d.lgs. n. 52 del 1992 le parole «sulla base di criteri di integrazione con il servizio pubblico», che potevano far pensare ad un rapporto di complementarietà delle strutture private con quelle pubbliche;

b) secondo tale sistema, le regioni prima e le Aziende Unità Sanitarie Locali, poi, sentite le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative, contrattavano con le strutture pubbliche e private e con i professionisti eroganti prestazioni sanitarie un piano annuale preventivo che ne stabilisse quantità presunta e tipologia, anche ai fini degli oneri da sostenere (art. 2, comma 8 legge 28 dicembre 1995, n. 549);

c) restava comunque ferma, nel sistema predetto, la facoltà di libera scelta delle strutture sanitarie e dei professionisti (ovviamente che fossero strutture regolarmente accreditate).

che la libera scelta fosse indipendente e preliminare rispetto al perfezionamento degli accordi tra la regione e le UU.SS.LL. da una parte e strutture accreditate dall'altra, risultava evidente da tutte le norme richiamate, le quali premettevano la frase «ferma restando la facoltà di libera scelta» quale clausola di chiusura delle disposizioni sulla contrattazione del tetto e sul piano annuale preventivo (*cf.* l'art. 8, comma 5 del d.lgs. n. 502 del 1992 e l'art. 2, comma 8 della legge n. 549/1995). Ciò era ribadito dall'art. 6, comma 6 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 che, dopo aver confermato l'entrata in vigore dei nuovi rapporti fondati sull'accreditamento, aveva stabilito che «la facoltà di libera scelta da parte dell'assistito si esercita nei confronti di tutte le strutture ed i professionisti accreditati dal S.S.N. in quanto in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente e che accettino il sistema della remunerazione a prestazione»;

d) in questo contesto normativo si era inserita la legge della Regione Marche 17 luglio 1996, n. 26 che, nel disciplinare il riordino del servizio sanitario regionale, aveva stabilito, con il terzo comma dell'art. 37, che «fino alla definizione degli accordi di cui all'art. 5, comma 4 [cioè la negoziazione dei servizi e delle prestazioni con le istituzioni sanitarie private accreditate e con professionisti, sulla base di tariffe e corrispettivi definiti dalla giunta regionale, nonché sulla base del piano annuale preventivo], restano valide le modalità di accesso alle prestazioni così come disciplinate dall'art. 19 della legge 11 marzo 1988, n. 67 [cioè mediante la previa autorizzazione della U.S.L. e fermo restando l'obbligo per l'utente di servirsi della struttura pubblica per le prestazioni che possono essere erogate entro trenta giorni]»;

e) la norma regionale soprascritta si presentava — sembrava indubbio — in contrasto con i principi fondamentali stabiliti in materia dalle leggi dello Stato e violava pertanto l'art. 117 della Costituzione.

Infatti essa obliterava totalmente i principi della legislazione, reintroducendo, ancorché in via provvisoria (fino alla definizione degli accordi di cui all'art. 5, comma 4), l'obbligo del rilascio di un'autorizzazione per accedere alla struttura privata, rilascio subordinato alla insufficienza della struttura pubblica, mentre la legge statale garantiva, in ogni caso, la facoltà di libera scelta dell'utente, senza subordinarla all'accettazione del tetto o budget che la U.S.L. potesse imporre alla singola struttura;

f) un ulteriore profilo di illegittimità rispetto a quello dedotto dalla parte ricorrente, andava evidenziato.

La norma regionale in questione postulava l'inesistenza di accordi fra UU.SS.LL. e strutture private stabilendo che, una volta intervenuto l'accordo, sarebbe cessata la sospensione del libero accesso. Senonché il potere di imporre questo filtro all'accesso di strutture già accreditate costituiva in mano all'amministrazione sanitaria un'arma per imporre alle strutture private le condizioni contrattuali che avrebbe determinato a suo piacimento, senza che queste ultime avessero potuto opporre alcunché.

Il citato art. 37, terzo comma della legge della Regione Marche 17 luglio 1996, n. 26 si poneva quindi in contrasto, anche con i principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa sanciti dall'art. 97 della Costituzione, non essendo compatibile la titolarità di un potere pubblico pienamente arbitrario di sospendere di fatto l'accreditamento con una contrattazione che, in quanto tale, postulava quanto meno un minimo di pariteticità fra parte pubblica e struttura privata.

II) la Corte costituzionale, investita del giudizio di costituzionalità dell'art. 37, comma terzo della legge della Regione Marche 17 luglio 1996, n. 26 promosso dal T.a.r. Marche con l'ordinanza n. 130/2000 di cui si è sopra riportato il contenuto saliente, in esito all'udienza pubblica del 25 settembre 2001, ha emesso l'ordinanza n. 355/2001 (depositata il 7 novembre 2001), con la quale ha ordinato la restituzione degli atti a questo Tribunale amministrativo, sulla base della seguente, testuale motivazione:

«considerato che, successivamente all'ordinanze di rimessione, è entrata in vigore la legge della Regione Marche 16 marzo 2000, n. 20 (disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), la quale ha dettato una nuova disciplina sia del sistema dell'autorizzazione e dell'accreditamento istituzionale dei presidi sanitari regionali, sia degli accordi contrattuali che questi debbono stipulare per definire «la tipologia e la quantità delle prestazioni erogabili agli utenti del servizio sanitario regionale, nonché la relativa remunerazione a carico del servizio sanitario medesimo nell'ambito di livelli di spesa determinati in corrispondenza delle scelte della programmazione regionale» (art. 2, comma 3);

che detta disciplina regionale sopravviene a quella recata dall'art. 5, comma 4 della legge regionale n. 26 del 1996, alla cui mancata applicazione la norma impugnata condiziona espressamente il rinvio, sia pure in via transitoria, all'art. 19 della legge statale n. 67 del 1988 ed al connesso sistema del convenzionamento del servizio sanitario nazionale con le strutture private;

che il giudice rimettente non ha potuto considerare tali modificazioni della disciplina regionale in materia di accreditamento istituzionale e di accordi contrattuali con le istituzioni sanitarie accreditate, cosicché si rende necessario restituirgli gli atti del processo perché possa valutare la permanenza della rilevanza della questione nel giudizio principale».

III) Dunque, questo tribunale è chiamato a stabilire se, alla luce della disciplina portata dalla sopravvenuta legge della Regione Marche n. 20 del 16 marzo 2000, il denunciato sospetto di incostituzionalità riguardante l'art. 37, comma 3 della legge regionale 17 luglio 1996, n. 26 possa o no ancora riverberarsi sull'esito del giudizio principale (il quale involge la legittimità del provvedimento del direttore generale dell'Azienda U.S.L. n. 11 di Fermo prot. n. 2121 del 6 febbraio 1998, adottato nella vigenza ed in applicazione esplicita del medesimo art. 37, comma 3 della legge regionale n.26/1996).

Le coordinate da tenere presenti per la soluzione della prospettata questione logicamente consistono:

- 1) nella valutazione della consistenza della nuova disciplina legislativa;
- 2) nella valutazione delle modifiche che essa abbia eventualmente apportato al sistema della erogazione delle prestazioni da parte delle strutture private, allorché autorizzate ed accreditate, rispetto alla disciplina di cui alla legge regionale n. 26/1996 e, segnatamente, rispetto alla particolare disposizione contenuta nell'art. 37, comma terzo di tale legge;
- 3) nella valutazione della retroattività o meno delle modifiche in ipotesi introdotte.

È infatti evidente che, ove esaminata la novella legge regionale Marche n. 20/2000, si concludesse per un'intrinseca disomogeneità dell'impianto di questa rispetto a parti significative della pregressa legge regionale Marche n. 26/1996, ovvero per l'assenza di innovazioni nei riguardi del sistema di erogazione delle prestazioni di cura e del loro riparto tra strutture pubbliche e strutture private, ovvero, anche, per l'irretroattività delle disposizioni in ipotesi contemplanti il modificato ricorso alle strutture private accreditate, il provvedimento assunto dal direttore generale dell'Azienda Sanitaria U.S.L. di Fermo in data 6 febbraio 1998 ed impugnato col presente ricorso resterebbe pienamente giustificato e legittimo alla stregua dell'art. 37, comma terzo della legge regionale, n. 26/1996, norma non caducata né caducabile, in via interpretativa e con effetto retroattivo, dalle disposizioni della nuova legge regionale n. 20/2000; epperò la questione di legittimità costituzionale della prima permanerebbe rilevante.

Passando dunque ad esaminare l'ordine delle questioni qui sopra enunciate, si osserva brevemente.

1. — La legge regionale delle Marche n. 20 del 16 marzo 2000 ha definito ontologicamente e compendiato esaurientemente gli istituti giuridici finalizzati all'espletamento dell'attività sanitaria e socio-sanitaria ed al loro collegamento con il S.S.N.

Nel capo I (disposizioni generali) sono state indicate le finalità della legislazione attraverso gli istituti specifici dell'autorizzazione alla realizzazione di strutture; dell'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie e socio sanitarie; dell'accreditamento istituzionale; degli accordi contrattuali (art. 1), sono state fissate le definizioni degli istituti stessi e di altri rilevanti termini giuridici (art. 2), sono stati individuati i compiti ed i poteri degli organi regionali in materia (art. 3) e quelli dei comuni (art. 4).

Nel capo II (Autorizzazioni) la legge ha precisato i tipi di attività e/o di strutture sanitarie soggette ad autorizzazione, nonché i loro requisiti (artt. 5 - 6) ed ha regolamentato le procedure volte a conseguire sia l'autorizzazione alla realizzazione delle strutture (art. 7), sia l'autorizzazione all'esercizio delle attività sanitarie e socio-sanitarie (art. 8), nonché altri aspetti di pertinenza (ricorsi, decadenze, verifiche, sanzioni, artt. 9 - 14).

Nel capo III (Accreditamento istituzionale) sono stati fissati i requisiti e stabilita la procedura per conseguire l'accreditamento istituzionale (artt. 15 - 16) e sono stati normati altri aspetti complementari dell'accreditamento stesso (artt. 17 - 22).

Nel capo IV (accordi contrattuali), che consta del solo art. 23, si è stabilito che i soggetti accreditati possono accedere alle procedure negoziali per la definizione dei piani delle prestazioni di cui all'art. 2, comma della legge 8 dicembre 1995, n. 549 (comma primo); e sono stati definiti i compiti ed i poteri della giunta regionale circa l'ambito degli accordi contrattuali di cui all'art. 8-*quinquies*, comma primo del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, così come, da ultimo, modificato dal d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229.

Nel capo V (Adeguamento delle strutture esistenti e disposizioni finali) sono state inserite norme dirette a garantire un regolare e proficuo trapasso dalla precedente normativa a quella nuova (artt. 24, 25, 26, 27, 28).

L'art. 29 ha abrogato espressamente:

- la legge regionale 2 marzo 1982, n. 6;
- la legge regionale 20 agosto 1984, n. 23;
- l'art. 35, comma 10 della legge regionale 17 luglio 1996, n. 26;

Ciò premesso in linea espositiva, il collegio deve rilevare come la legge regionale n. 20/2000 abbia ridefinito compiutamente la disciplina delle strutture e delle attività sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private, dando organicità e completezza e, per taluni aspetti, innovando incisivamente gli istituti delle autorizzazioni (che sono due, una per la realizzazione delle strutture ed una per l'esercizio delle attività) e dell'accREDITAMENTO istituzionale, definito come «*lo status di potenziali erogatori di prestazioni nell'ambito e per conto del Servizio Sanitario Nazionale*» (art. 2, comma secondo); ma, proprio per quanto riguarda la materia degli accordi o procedure negoziali per la definizione delle prestazioni, la stessa legge o si sia rimessa in massima parte ai contenuti della legislazione statale (d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502; legge 28 dicembre 1995, n. 549) o abbia conferito poteri di indirizzo di pianificazione e anche pararegolamentari alla giunta regionale, cui, quindi, sembra essere stato devoluto ogni più penetrante intervento nella regolamentazione della gestione delle risorse (budget) in rapporto alla domanda di prestazioni da parte degli assistiti e del riparto nell'erogazione delle stesse tra strutture pubbliche e strutture private accreditate.

Anche alla stregua delle considerazioni che precedono, il collegio non rinviene, nella normativa della legge della Regione Marche n. 20 del 16.3.2000, alcuna disposizione, vuoi di ordine generale, vuoi di carattere puntuale, la quale possa ritenersi aver modificato il disposto di cui al terzo comma dell'art. 37 della previgente legge regionale 17 luglio 1996, n. 26, a mente del quale, «fino alla definizione degli accordi di cui all'art. 5, comma 4 [cioè la negoziazione dei servizi e delle prestazioni con le istituzioni sanitarie private accreditate e con professionisti, sulla base di tariffe e corrispettivi definiti dalla giunta regionale, nonché sulla base del piano annuale preventivo], restano valide le modalità di accesso alle prestazioni così come disciplinate dall'art. 19 della legge 11 marzo 1988, n. 67 [cioè mediante la previa autorizzazione della U.S.L. e fermo restando l'obbligo per l'utente di servirsi della struttura pubblica per le prestazioni che possono essere erogate entro tre giorni]».

Ciò comporta che la normativa recata dalla sopravveniente l.r. n. 20/2000 non inibiva al direttore generale dell'Azienda Sanitaria U.S.L. n. 11 di Fermo di adottare, in vigenza della normativa stessa, un provvedimento del tipo di quello qui censurato, nel quale — cioè — si stabiliva che, in mancanza dei piani annuali preventivi delle prestazioni definiti dalla regione, a partire dall'1° gennaio dell'anno solare successivo, sarebbero state riconosciute ed ammesse a rimborso solo quelle impegnative debitamente autorizzate dai competenti uffici della stessa ASL, secondo le modalità disciplinate dall'art. 37, comma 3 della legge regionale n. 26/1996.

3. — Come già osservato, il collegio opina che la legge regionale n. 20/2000 non abbia apportato, di per sé, modifiche alla disciplina di cui alla legge regionale n. 26/1996 per quanto riguarda il sistema dell'erogazione delle prestazioni da parte delle strutture private, autorizzate ed accreditate, con particolare riferimento all'assoggettamento di tali strutture alle limitazioni di cui all'art. 37, comma 30 della l.r. n. 26/1996.

Conseguentemente, essendo rimasta vigente la disposizione di che trattasi — secondo cui, fino alla definizione degli accordi inerenti i servizi e le prestazioni con le istituzioni sanitarie private accreditate e con i professionisti, sulla base di tariffe e corrispettivi definiti dalla giunta regionale, nonché sulla base del piano annuale preventivo, restavano valide le modalità di accesso alle prestazioni così come disciplinate dall'art. 19 della legge 11 marzo 1988, n. 67 — appare in radice impossibile ipotizzare una qualunque caducazione con efficacia retroattiva del disposto di cui all'art. 37, comma terzo della pregressa legge regionale n. 26/1996 per effetto della disciplina portata dalla novella legge regionale n. 20/2000.

IV) Per tutte le sovraesposte considerazioni il Tribunale amministrativo regionale della Marche valuta che permangano la rilevanza, nel giudizio principale, delle questioni di incostituzionalità dell'art. 37, comma terzo della legge regionale Marche 17 luglio 1996, n. 26, e la loro non manifesta infondatezza; per cui deve disporre la ritrasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la pronuncia sulla legittimità costituzionale della norma, rimanendo sospeso il presente giudizio, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

In conclusione, il collegio ritiene ancora rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli artt. 97 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma terzo della legge regionale Marche 17 luglio 1996, n. 26, nella parte in cui stabilisce che, fino alla definizione degli accordi di cui all'art. 5, comma 4 restano valide le modalità di accesso alle prestazioni così come disciplinate dall'art. 19 della legge 11 marzo 1988, n. 67; e rimette l'esame della questione alla Corte costituzionale.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 13 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

P. Q. M.

Sospende il giudizio relativo al ricorso n. 481 dell'anno 1998, in epigrafe indicato e dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale degli atti relativi al giudizio medesimo;

Ordina alla Segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, 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 20 novembre 2002 ed in quella del 17 dicembre 2003.

Il Presidente: AMOROSO

Il consigliere estensore: TACCHI

04C0748

N. 582

*Ordinanza del 27 febbraio 2004 emessa dal Tribunale di Salerno
nel procedimento penale a carico di Ciardi Umberto*

Processo penale - Nuove contestazioni - Modifica dell'imputazione - Facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso contestato in udienza, quando la nuova contestazione concerne un fatto già risultante dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale - Mancata previsione - Irragionevolezza - Lesione del diritto di difesa.

- Codice di procedura penale, art. 516.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL TRIBUNALE

Esaminata la richiesta di giudizio abbreviato avanzata all'udienza dibattimentale del 21 gennaio 2004 nell'ambito del procedimento penale n. 277/03 a carico di Ciardi Umberto;

O S S E R V A

Con decreto emesso in data 22 ottobre 2002 il p.m. in sede disponeva il rinvio a giudizio dinanzi a questo tribunale in composizione monocratica di Ciardi Umberto, affinché rispondesse fra l'altro del reato di ricettazione contestato al capo A) dell'imputazione, avente ad oggetto l'autovettura Alfa Romeo di provenienza illecita, in quanto oggetto del delitto di furto commesso ai danni di Lattuada Riccardo.

All'udienza del 4 aprile 2003 le parti processuali formulavano le rispettive richieste di prova; all'esito la pubblica accusa procedeva ad una modifica del capo di imputazione *sub A)* attinente al c.d. delitto presupposto del reato di ricettazione; in particolare il p.m. contestava — sulla base di emergenze processuali che erano già in suo possesso all'atto dell'esercizio dell'azione penale — che l'autovettura ricettata, di proprietà della S.p.a. Saverent, era di provenienza illecita perché oggetto del delitto di rapina commesso ai danni di Lattuada Riccardo.

Il giudice, quindi, stante la contumacia dell'imputato, rinviava il processo disponendo ai sensi dell'art. 520 c.p.p. la notifica per estratto del verbale di udienza a Ciardi Umberto.

Si perveniva così all'udienza del 21 gennaio 2004 nel corso della quale il difensore, preliminarmente, munito di procura speciale chiedeva che il procedimento a carico del suo assistito fosse definito con il giudizio abbreviato.

In base all'attuale assetto normativo la richiesta dovrebbe necessariamente dichiararsi inammissibile perché tardiva: essa è stata formulata dopo la dichiarazione di apertura del dibattimento, e dunque, oltre il limite temporale fissato dall'art. 555 secondo comma c.p.p.

Senonché una declaratoria di inammissibilità, ad avviso del giudice scrivente, si appalesa incostituzionale con la conseguenza che va sollevata, di ufficio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 516 c.p.p. nella parte in cui non prevede — qualora il p.m. abbia proceduto ad una modifica del capo di imputazione sulla base di elementi processuali che erano già in suo possesso al momento dell'esercizio dell'azione penale — la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la definizione del procedimento a suo carico con il giudizio abbreviato.

In primis va evidenziato che la questione è rilevante giacché nel presente procedimento occorre delibare in ordine alla richiesta di giudizio abbreviato formulata dal difensore dell'imputato.

Quanto ai profili di illegittimità costituzionale ritiene il giudice che l'art. 516 c.p.p. nella sua attuale formulazione contrasta con gli artt. 3 e 24 Cost.

L'attuale preclusione per l'imputato di accedere al giudizio abbreviato nell'ipotesi in cui nel corso del dibattimento il p.m. abbia provveduto ad una modifica del capo di imputazione si traduce in una lesione del diritto di difesa, vieppiù evidente qualora — come è avvenuto nel caso di specie — la pubblica accusa abbia operato la modifica dell'originaria contestazione non già sulla base di elementi nuovi affiorati durante l'istruttoria dibattimentale ma sulla base di emergenze che erano già in suo possesso e che quindi avrebbero già potuto orientarla per una corretta formulazione dell'imputazione.

Ed, invero, con riferimento ad una modifica dell'imputazione effettuata sulla base di elementi emersi nel corso dell'attività istruttoria potrebbe sostenersi che l'imputato optando per il rito ordinario ha accettato tale evenienza, peraltro non infrequente nell'attuale sistema processuale penale il quale riserva al dibattimento la formazione della prova; ne consegue che qualora essa si verifichi l'imputato non potrebbe dolersi del mancato accesso ai riti alternativi proprio perchè, scegliendo il rito ordinario, ha calcolato il rischio di una possibile modifica dell'imputazione.

Viceversa, se il p.m. ha esercitato i poteri di cui all'art. 516 c.p.p. sulla base di emergenze che erano già in suo possesso è indubitabile che l'impossibilità per l'imputato di accedere al giudizio abbreviato si traduce in una lesione del diritto di difesa costituzionalmente garantito dall'art. 24.

La scelta del rito per la definizione del procedimento costituisce espressione del diritto di difesa; in tale scelta gioca un ruolo determinante la formulazione del capo di imputazione sicché eventuali modifiche dell'imputazione, non giustificate dalla ricorrenza di elementi nuovi, potrebbero annullare le ragioni che avevano determinato l'imputato ad optare per il rito ordinario ed indurlo a ritenere più conveniente il giudizio abbreviato.

E che vi sia una stretta correlazione tra scelta del rito e formulazione dell'imputazione emerge chiaramente dalla disciplina contenuta nell'art. 441-*bis* c.p.p., introdotto dall'art. 2-*octies* del decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82 convertito, con modificazione nella legge 5 giugno 2000, n. 144; la disposizione appena citata, innovando la precedente normativa, non solo ha previsto che nel corso del giudizio abbreviato il p.m. possa procedere ad una modifica dell'imputazione ma ha altresì sancito che in tale evenienza l'imputato ha la facoltà di chiedere che il procedimento a suo carico prosegua con il rito ordinario.

Appare allora del tutto irragionevole che nell'attuale sistema normativo di fronte ad una modifica dell'imputazione avvenuta nel corso del giudizio abbreviato l'imputato ha facoltà di optare per il rito ordinario, viceversa qualora tale modifica avvenga nel corso il giudizio ordinario per l'imputato è preclusa la possibilità di accedere al giudizio abbreviato.

Merita ancora di essere segnalato che in considerazione della nuova disciplina del giudizio abbreviato dettata dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479 possono ritenersi superate le argomentazioni che avevano indotto la Corte costituzionale con la sentenza n. 265 del 30 giugno 1994 ad offrire una soluzione differente alla tematica del rapporto tra modifica dell'imputazione e accesso ai riti alternativi a seconda che il prevenuto intendesse optare per il patteggiamento o per il giudizio abbreviato.

Ed, infatti, la Consulta da un lato aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 516 c.p.p. nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione di pena a norma dell'art. 444 c.p.p., in ordine al fatto diverso o al reato concorrente contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione

penale ovvero quando l'imputato ha tempestivamente e ritualmente proposto la richiesta di applicazione di pena in ordine alle originarie imputazioni, dall'altra aveva dichiarato l'inammissibilità della medesima questione sollevata in relazione al giudizio abbreviato.

La Consulta era giunta a tale conclusione sulla base delle seguenti considerazioni:

1) l'inconciliabilità strutturale tra il rito abbreviato ed il rito ordinario;

2) la possibilità, rimessa alla discrezionalità del legislatore, di risolvere la questione in maniera differente da quella prospettata dal giudice remittente: in particolare qualora a seguito di una modifica dell'imputazione l'imputato manifestasse la volontà di accedere al rito abbreviato non potrebbe ritenersi scelta costituzionalmente obbligata quella di operare una trasformazione del rito, posto che tale soluzione «si pone in termini alternativi ad altre possibili opzioni, attinenti alla sfera della discrezionalità legislativa, come ad esempio quella di attribuire al giudice, all'esito del dibattimento, il compito di verificare l'esistenza dei presupposti per accedere al giudizio abbreviato al fine di applicare, nel caso di condanna, la riduzione di un terzo della pena, o quella di una preclusione della nuova contestazione con conseguente trasmissione degli atti al pubblico ministero relativamente ad essa».

Tali argomentazioni, ad avviso del giudice scrivente possono ritenersi superate; d'altronde la stessa Consulta nella sentenza n. 295/1994 nell'affrontare il rapporto tra modificazione dell'imputazione e giudizio abbreviato aveva premesso che la soluzione prospettata dal giudice remittente non potesse ritenersi una scelta costituzionalmente obbligata «allo stato dell'ordinamento processuale».

In particolare quanto alla prospettata inconciliabilità tra il giudizio abbreviato e il rito ordinario valga osservare che il sistema processuale penale attuale — a differenza di quello vigente all'epoca in cui fu emessa la sentenza costituzionale n. 295/1994 — conosce casi in cui il giudice del dibattimento dispone e celebra il giudizio abbreviato.

L'art. 555 c.p.p. espressamente prevede che per i procedimenti di competenza del giudice monocratico per i quali l'azione penale sia promossa con l'emissione del decreto di citazione a giudizio l'imputato possa richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato, laddove invece alla stregua del combinato disposto degli artt. 555, comma I, lett. e) c.p.p. e 557 c.p.p. nella loro originaria formulazione, antecedente all'entrata in vigore della legge n. 479/1999, spettava al g.i.p. decidere anche in ordine al giudizio abbreviato richiesto nell'ambito dei procedimenti di competenza del pretore per i quali non vi era il filtro dell'udienza preliminare.

Ancora merita di essere segnalato che la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 169 del 19-23 maggio 2003 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 438 comma VI, c.p.p., 458 comma II c.p.p. e 464 comma I c.p.p., nella parte in cui non prevedono che in caso di rigetto della richiesta di giudizio abbreviato subordinata ad una integrazione probatoria l'imputato possa rinnovare la richiesta prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado ed il giudice possa disporre il giudizio abbreviato.

Con riferimento poi alle soluzioni legislative prospettate dalla Corte costituzionale come alternative rispetto alla facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato a seguito di una modifica del capo di imputazione operata nel corso del dibattimento, valga osservare che ragioni di speditezza e di economia processuale, oggi assistite dal principio costituzionale della ragionevole durata del processo enunciato dall'art. 111, II comma Cost., sembrano precludere la strada della preclusione per il p.m. dell'esercizio dei poteri di cui agli artt. 516 e 517 c.p.p.: essa condurrebbe necessariamente ad una regressione dell'intero procedimento qualora il p.m. operi una modifica dell'originaria imputazione ovvero una regressione parziale nell'ipotesi in cui la pubblica accusa contesti un reato concorrente.

Parimenti non appare prospettabile la soluzione secondo cui, qualora si verifichi l'evenienza in esame, il giudice del dibattimento all'esito dell'attività istruttoria in caso di condanna, riconosca all'imputato la diminuzione del rito abbreviato.

Tale soluzione è stata ritenuta «incongrua» dalla stessa Consulta che con la sentenza n. 54 del 15 marzo 2002 ha osservato come la tematica del controllo sul provvedimento del g.i.p. reiettivo dell'istanza di giudizio abbreviato condizionato non potesse essere affrontata nei termini prospettati dal giudice remittente, ossia sulla falsariga del modulo procedimentale individuato dalla Corte costituzionale con la sentenze n. 81 del 15 febbraio 1991 e n. 23 del 31 dicembre 1992, concretizzatosi nel riconoscimento del potere del giudice del dibattimento di applicare all'esito del dibattimento la diminuzione di pena prevista dall'art. 442 c.p.p.

Ed invero posto che la legge n. 479/1999 ha profondamente innovato la disciplina del giudizio abbreviato, abolendo il consenso del p.m. e il presupposto della definibilità del giudizio allo stato degli atti, il potere di controllo del giudice all'esito del dibattimento in ordine alla ricorrenza dei predetti presupposti si è svuotato di contenuto.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 516 c.p.p. per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la definizione del procedimento ai sensi degli artt. 438 e ss. c.p.p. relativamente al fatto diverso contestato in dibattimento quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale;

Sospende il presente procedimento;

Dispone che la presente ordinanza sia trasmessa, a cura della cancelleria, alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notificazione del presente provvedimento al Presidente del Consiglio dei ministri nonché per la comunicazione dello stesso ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

La presente ordinanza viene letta in udienza alla presenza delle parti processuali e viene allegata al fascicolo del dibattimento.

Salerno, addì 27 febbraio 2004

Il giudice: D'APICE

04C0749

N. 583

*Ordinanza del 13 gennaio 2004 emessa dal Tribunale di Forlì sez. distaccata di Cesena
nel procedimento penale a carico di De Cesari Pio*

Reati e pene - Reato di evasione - Sanzione penale nei confronti di chiunque, legalmente arrestato o detenuto, sia evaso - Mancata indicazione del significato formale o sostanziale da attribuire al presupposto oggettivo della sanzione penale - Violazione dei principi di eguaglianza, di inviolabilità della libertà personale, della libertà di circolazione - Lesione del diritto di difesa - Contrasto con i principi di non colpevolezza e del giusto processo.

- Cod. pen., art. 385.
- Costituzione, artt. 3, 13, 16, 24, 27 e 111.

IL TRIBUNALE

In relazione alla questione di legittimità costituzionale di cui all'art. 385 del codice penale, quale formalizzata dal difensore dell'imputato De Cesari Pio, nell'ambito dell'istanza depositata agli atti, alla quale aderiva il p.m., al fine di sollecitare una sentenza della Corte costituzionale additiva e/o interpretativa a chiarimento definitivo della norma citata, nella parte in cui quest'ultima prevede la sanzione penale nei confronti di chiunque, legalmente arrestato o detenuto per un reato evada, e quindi se l'indicato presupposto oggettivo del delitto *de quo* debba essere inteso quale uno stato di detenzione o di arresto fondato su di un provvedimento restrittivo emesso nel rispetto formale della legge (legalità formale) ovvero altresì fondato nel merito e quindi giusto (legalità sostanziale),

O S S E R V A

La questione di cui si tratta non si rivela manifestamente irrilevante nell'ambito di questo processo, anzi: la stessa si presenta come decisiva ai fini dell'accertamento in ordine alla penale responsabilità dell'imputato, valutazione basata sul fatto che l'imputato De Cesari Pio, chiamato in questo processo a rispondere del reato di cui all'art. 385, comma 3 c.p., per essersi quest'ultimo allontanato, evadendo, dal luogo di detenzione domiciliare, in data 23 luglio 2001, nell'ambito del quale era stato ristretto in esecuzione dell'ordinanza emessa dal g.i.p. presso il Tribunale di Rimini in data 7 aprile 2001, nel corso del procedimento di cui al n. 1295/00 Not. reato, venisse successivamente assolto, per non aver commesso il fatto, dalle imputazioni che avevano originato il procedimento sopra indicato a suo carico, con sentenza n. 2361/2002, emessa dal Tribunale di Rimini il 4 dicembre 2002 e divenuta irrevocabile in data 19 aprile 2003, prodotta dalla difesa; né la questione sollevata appare manifestamente infondata, alla luce delle argomentazioni difensive che qui di seguito verranno illustrate, ed in considerazione dell'assenza di precedenti giurisprudenziali significativi al riguardo, fatta eccezione per alcune isolate pronunce della Corte di cassazione, di segno contrario, risalenti agli anni 1949-1950 e quindi lontane dai più recenti interventi riformatori aventi ad oggetto il nostro testo costituzionale; la norma di cui all'art. 385 c.p. non chiarisce se la legalità dell'arresto o della detenzione, quale presupposto oggettivo della sanzione penale ivi contemplata, debba essere intesa in senso meramente formale o altresì sostanziale, cioè fondata nel merito e quindi giusta; nel caso in cui si dovesse ritenere fondata la prima interpretazione, viene rilevata dalla difesa la violazione delle seguenti disposizioni costituzionali:

art. 3 Cost., e quindi del principio di uguaglianza costituzionalmente sancito, in quanto il cittadino arrestato o detenuto illegalmente, e cioè ingiustamente, deve avere gli stessi diritti e le stesse libertà del cittadino non arrestato o detenuto;

art. 13 Cost., alla luce della inviolabilità della libertà personale se non sulla base di un provvedimento giurisdizionale motivato, quando quest'ultimo venga motivato in modo sostanzialmente illegale e quindi ingiusto;

art. 16 Cost., alla luce del quale ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, e questo sia per il cittadino non arrestato o detenuto, sia per il cittadino ingiustamente detenuto od arrestato, sulla base di un provvedimento sostanzialmente illegale;

art. 24 Cost., che sancisce l'invulnerabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento, con la conseguenza che il cittadino arrestato o detenuto debba avere le stesse facoltà di difesa processuale del cittadino non arrestato o non detenuto;

art. 27 Cost., in base alla quale l'imputato non è considerato colpevole fino alla condanna definitiva con la conseguenza che in assenza di una condanna definitiva, debba avere gli stessi diritti e le stesse libertà del cittadino non arrestato o detenuto;

art. 111 Cost., in base alla quale la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge, in quanto, un processo che possa definirsi «giusto» non può portare alla condanna per evasione di un cittadino che non doveva essere detenuto in quanto innocente, come nel caso di cui si tratta, alla luce della intervenuta sentenza definitiva di assoluzione.

P. Q. M.

Ritenuta, per i motivi sopra illustrati, la questione costituzionale suesposta non manifestamente infondata e non manifestamente irrilevante, rimette gli atti del presente processo alla Corte costituzionale, rinviando il procedimento, di cui viene disposta la sospensione, all'udienza del 9 novembre 2004, ore 11 e ss.

Cesena, addì 13 gennaio 2004

Il giudice onorario: RAVAIOLI

04C0750

N. 584

*Ordinanza del 18 febbraio 2004 emessa dal Tribunale di Catania
nel procedimento penale a carico di Pulci Calogero ed altro*

Processo penale - Prove - Informatori della polizia giudiziaria e dei servizi di sicurezza - Acquisizione ed utilizzazione delle informazioni fornite - Preclusione in mancanza dell'esame degli informatori come testimoni - Inutilizzabilità anche nelle fasi diverse dal dibattimento se gli informatori non sono stati interrogati né assunti a sommarie informazioni - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoga - Lesione del diritto di difesa - Contrasto con il principio secondo cui la legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva.

- Cod. proc. pen., art. 203, commi 1 e 1-bis, quest'ultimo aggiunto dall'art. 7 della legge 1° marzo 2001, n. 63.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111, commi quinto e sesto.

IL TRIBUNALE

O S S E R V A

Nel corso dello svolgimento del processo penale n. 10347/00 R.G.N.R. e n. 11501/00 R.G.N.R. iscritto a carico di: Pulci Calogero e Giuca Giuseppe generalizzati come in atti, ed imputati del reato di calunnia continuata ed in concorso così come previsto e punito dagli articoli 81 c.p.v. 110, e 368 c.p. commesso in Catania e Roma in data 5 novembre 1998 e 24 aprile 1999 ai danni del funzionario di Polizia di Stato Contrada Bruno, all'udienza del 7 febbraio 2004 nel corso dell'esame del teste della difesa colonnello Michele Riccio, veniva sollevata dal difensore di fiducia del Giuca Giuseppe, una questione di illegittimità costituzionale dell'articolo n. 203 comma 1 c.p.p. nella parte in cui non consentiva l'acquisizione o l'utilizzabilità delle informazioni fornite agli ufficiali di Polizia Giudiziaria se gli stessi informatori non siano esaminati come testimoni, e del sottostante comma 1-bis dello stesso articolo — aggiunto dall'articolo 7 della legge 1° marzo 2001 n. 63, sul giusto processo — nella parte in cui sanciva una ipotesi di inutilizzabilità assoluta in tutte le fasi diverse dal dibattimento, se gli informatori non siano stati interrogati né assunti a sommarie informazioni per palese contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione.

La norma ritenuta non conforme a Costituzione, come è noto, va comunque inserita in un quadro normativo del tutto aderente al suo dettato.

Essa invero, trova assoluta rispondenza nel principio previsto dall'articolo 191 c. p.p. avente ad oggetto prove illegittimamente acquisite secondo il quale, le prove acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge, non possono essere utilizzate e, tale inutilizzabilità, risulta essere rilevabile anche d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento.

Trova altresì rispondenza parziale, nel principio contenuto nell'articolo 195 comma 5 c.p.p. nella parte in cui non consentirebbe agli ufficiali ed agli agenti di Polizia Giudiziaria di deporre sul contenuto delle dichiarazioni acquisite dai testimoni con le modalità di cui agli articoli 351 e 357, comma 2, lettere a) e b), ammettendo solo negli altri casi l'applicazione delle disposizioni dei commi 1, 2 e 3 del presente articolo.

Nel caso in questione la sollevata questione posta dal difensore è apparsa a questo decidente rilevante ai fini della decisione oltre che non manifestamente infondata, circostanza questa che lo induceva a sospendere il processo ed od ordinare la conseguente rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché valuti la conformità a Costituzione della norma sopra indicata.

Ed invero nel caso in esame, il colonnello Riccio stava riferendo notizie ricevute dal confidente di Polizia Giudiziaria Ilardo Luigi, cugino di Pippo Madonia e referente di Provenzano per la Sicilia orientate, — informazioni che avevano consentito di pervenire all'arresto di numerosi latitanti ed alla redazione di una successiva informativa di reato denominata «Grande Oriente» in quanto abbracciava il panorama di situazioni che fungevano da collante tra Cosa Nostra e le istituzioni.

Dal momento della scarcerazione dell'Ilardo avvenuta nel gennaio del 1994 fino al momento della sua morte, occorsa nel maggio del 1996, il colonnello nella sua veste di ufficiale di P.G. aveva pertanto raccolto numerose notizie confidenziali sulle ramificazioni e sugli interessi di Cosa Nostra utilizzando prevalentemente le informazioni ricevute dall'Ilardo medesimo, fonte confidenziale al quanto qualificata.

L'informatore di P.G. non riusciva tuttavia ad assurgere al grado di collaboratore di giustizia in quanto freddato ed ucciso barbaramente mentre era in corso di preparazione il suo ingresso nel programma di protezione.

Nel corso del suo esame innanzi a questa Autorità giudiziaria, il colonnello Riccio stava rendendo noto il contenuto delle dichiarazioni ricevute dall'informatore di P.G., di cui tra l'altro egli solo era a diretta conoscenza, in quanto le stesse non erano state ancora ritualmente assunte né formalmente verbalizzate a causa del barbaro assassinio dello stesso confidente.

Si trattava altresì di dichiarazioni relative all'appartenenza del Pulci alla associazione Cosa Nostra, oltre che alla posizione assunta dallo stesso dottor Contrada all'interno del gruppo mafioso e pertanto rilevanti al fine di accertare se le accuse mosse dal Pulci e dal Giuga siano state o meno calunniose.

Se nella normalità dei casi sarebbe stato possibile sentire il teste de relato citato dal teste della difesa, nel caso di specie ciò non era possibile essendo stato l'Ilardo bruscamente freddato prima di poter formalizzare le sue dichiarazioni.

Non permettere l'ingresso delle stesse attraverso l'escussione del teste e conseguentemente non consentire alla loro utilizzabilità in dibattimento sulla base del divieto previsto dall'articolo 203 c.p.p. significherebbe, a parere del difensore del Giuga, frustrare le garanzie del proprio assistito tutelate anche dalla Costituzione, in quanto, nel caso in esame, non si tratterebbe di dichiarazioni rese da chi per libera scelta si è volontariamente sottratto all'interrogatorio, bensì di dichiarazioni rese da persona che non ha materialmente avuto la possibilità di ribadirle in dibattimento in quanto assassinato.

Già a prima vista tale questione appariva a questo decidente rilevante ai fini della decisione avendo ad oggetto il processo proprio le presunte false accuse mosse ai danni del dottor Bruno Contrada accusato di appartenere alla organizzazione mafiosa Cosa Nostra facente capo al gruppo di Sommatine ed il ruolo all'interno della stessa del collaboratore di giustizia Pulci Calogero e di conseguenza del Giuga.

Consentire l'utilizzabilità di quanto dichiarato dall'Ilardo al colonnello Riccio, anche senza sentire il confidente in quanto deceduto, è parso pertanto pregiudizialmente alla decisione finale del processo e pertanto la norma ordinaria di cui si contestava la conformità a costituzione di applicazione indispensabile per giudicare sulla vicenda in concreto.

La questione sollevata oltre che apparire rilevante ai fini della decisione, veniva ritenuta anche non manifestante infondata sussistendo ragionevoli dubbi circa la stessa legittimità costituzionale della norma.

Se infatti la stessa giurisprudenza della Suprema Corte, ha consentito la piena utilizzabilità delle dichiarazioni assunte da confidente poi deceduto in sede di indagini preliminari, sostenendo il principio secondo cui: «Le informazioni assunte da un confidente della Polizia Giudiziaria e da questa riferite all'autorità giudiziaria dopo la morte del medesimo (nella specie assassinato) possono essere legittimamente utilizzate all'interno della fase delle indagini preliminari e per l'applicazione delle misure cautelari, siccome informazioni assunte da persona in grado di riferire sui fatti oggetto di indagine» (*cfr.* Cass. sez. I sentenza 13 gennaio 1993 rv. 03952) non si comprenderebbe il motivo per cui le stesse informazioni non possano essere acquisite o utilizzate senza sentire il confidente che le ha rese in corso di dibattimento.

Quanto risultante dalla norma impugnata, urterebbe invero contro il principio costituzionale di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione, e contro le disposizioni più specifiche di cui all'articolo 24 Cost. e 111 commi 5 e 6 Cost. che garantiscono, il primo il diritto di difesa come inviolabile in ogni stato e grado del procedimento ed il secondo il principio del contraddittorio nella formazione della prova, regolando altresì i casi in cui la stessa non possa aver luogo nel pieno rispetto dello stesso contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva.

Pur essendo il caso sorto in corso del presente giudizio, certamente un caso limite, essendo deceduto il confidente di Polizia Giudiziaria ancor prima della avvenuta verbalizzazione delle sue stesse dichiarazioni, se l'ufficiale di Polizia Giudiziaria non avesse la possibilità di riferire quanto dallo stesso appreso, — ostando i divieti normativi sopra citati — le sue conoscenze — pur provenendo da una fonte autorevole, non avrebbero assolutamente

ingresso nel processo penale, essendo divenuto impossibile sentire il confidente deceduto o comunque acquisire le sue dichiarazioni ai sensi dell'articolo 512 c.p.p. non essendo le stesse nemmeno ancora verbalizzate a causa dell'improvviso assassinio dell'Ilardo.

Così facendo si lascerebbe aperta una breccia ai poteri della mafia la quale potrebbe giungere o zittire i confidenti di P.G. prima che gli stessi possano ribadire le loro dichiarazioni in dibattimento, che non potrebbero entrare — in base al divieto normativo — nemmeno tramite gli operanti che ne avevano ricevuto notizia.

Per tali e sopra esposti motivi ritenendo rilevante la questione sollevato, oltre che non manifestamente infondata, va ordinata la sospensione del processo e la conseguente trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Rimette gli atti alla Corte costituzionale.

Ordina altresì la sospensione del processo penale in questione in attesa della decisione della Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza vada notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere a cura della cancelleria.

Ordina altresì la pubblicazione della stessa nella Gazzetta Ufficiale.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti e le comunicazioni di sua competenza.

Catania, addì 16 febbraio 2004

Il giudice: SGRÒ

04C0751

N. 585

Ordinanza del 13 marzo 2004 emessa dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Cuneo sulla richiesta proposta dal pubblico ministero

Processo penale - Indagini preliminari - Acquisizione dei tabulati telefonici per finalità di accertamento e repressione dei reati - Attribuzione al giudice del potere di diretta acquisizione dei dati - Mancata indicazione di criteri - Previsione di un regime più restrittivo rispetto a quello delle intercettazioni di conversazioni - Lesione del principio di ragionevolezza - Violazione dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti limitativi della riservatezza della corrispondenza - Incidenza sul ruolo di garanzia e controllo spettante al giudice.

- Decreto-legislativo 30 giugno 2003, n. 196, art. 232 (*recte*: 132), comma 2 (*recte*: comma 3), come modificato dalla legge 26 febbraio 2004, n. 45 (*recte*: dal decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, convertito dalla legge 26 febbraio 2004, n. 45).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 15, comma secondo, e 111, comma secondo.

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Sulla richiesta di acquisizione di tabulati telefonici avanzata dal p.m. nell'ambito del procedimento di cui all'epigrafe, pendente nei confronti di ignoti, indagati per il reato di cui agli artt. 110, 628 primo e secondo comma c.p. (concorso in rapina aggravata dalle più persone) perché, agendo d'accordo tra di loro ed operando assieme, al fine di procurarsi un ingiusto profitto, con violenza alla persona consistita nella immobilizzazione di Tirletti Giorgio e nella sua tenuta con la faccia contro la parete di un edificio ad opera di uno dei due mentre l'altro procedeva alla perquisizione, si impossessavano, sfilandoli dalle tasche della giacca del Tirletti di una penna biro e del cellulare marca Samsung modello SGHR210S con codice IMEI 350 736 898 603 332. Fatti commessi in Cuneo il 7 gennaio 2004, preso atto delle osservazioni formulate dal p.m.

O S S E R V A

Nell'ambito di un procedimento pendente nei confronti di ignoti, indagati per il delitto di rapina, il p.m., alla luce della recente modifica apportata con legge n. 45 del 26 febbraio 2004 all'art. 132 decreto legislativo 196/2003, richiedeva a questo giudice il decreto di acquisizione del tabulato relativo al traffico telefonico corso sull'apparecchio cellulare provento del delitto. La questione è certamente rilevante giacché gli ignoti sottraevano all'offeso solamente una penna biro ed il telefono cellulare. Ciò facevano aggredendo il malcapitato alle spalle, sicché la ricerca degli utilizzatori del telefono è l'unico tema di indagine proponibile, poiché non si può procedere nemmeno al tentativo di individuazione con l'ausilio di album fotografici o mediante identikit.

Il Legislatore, nel convertire con legge n. 45/2004 il decreto legge che apportava modifiche al decreto legislativo n. 196 del 2003, ha regolato il sistema dell'acquisizione dei tabulati telefonici apportando una sostanziale modifica al precedente testo e, di riflesso, al sistema del codice di procedura penale, attribuendo al solo giudice il potere di acquisire la prova documentale dei contatti telefonici tra persone, rappresentata dai tabulati.

Dei problemi connessi all'acquisizione dei tabulati telefonici si è già occupata la Corte costituzionale (sentenze numeri 81 del 1993 e 281 del 1998) affermando competere esclusivamente al legislatore il potere di regolare la materia secondo i principi costituzionali. Poiché l'articolo 15 della Costituzione attribuisce ellitticamente all'Autorità Giudiziaria il potere di incidere, con provvedimento motivato, sul diritto alla segretezza della corrispondenza, il Legislatore ben può regolare ancor più restrittivamente la materia, attribuendo al solo giudice quel potere, escludendo il p.m. dal novero dei soggetti legittimati. Tale atteggiamento è formalmente incensurabile anche laddove si consideri che il Legislatore, in altra epoca, ritenne di attribuire al p.m. il potere di acquisire i tabulati telefonici, limitando il ruolo del giudice per le indagini preliminari alla sola autorizzazione alle intercettazioni che, tuttavia, possono esser disposte, in via d'urgenza, dal pubblico ministero (art. 2 par. 37 legge 16 febbraio 1987 n. 81, che, in sede di delega, ha generato il sistema degli artt. 266 e ss. c.p.p.).

Pure incensurabile la scelta dell'odierno legislatore di modificare direttamente le norme di cui al decreto legislativo 196/2003: anche in questo caso il Parlamento ha ritenuto di costringere in limiti oggi più ristretti la possibilità di acquisire i tabulati telefonici, sebbene la stessa legge delega (n. 676 del 31 dicembre 1996) richiamasse la direttiva n. 2002/58/CE emessa dal Parlamento e dal Consiglio europeo il 12 luglio del 2002 e la precedente raccomandazione n. R (95) 4 dettata dal Consiglio d'Europa il 7 febbraio 1995, la quale sollecita l'attribuzione del potere di cui si discute alla public authority (testualmente, par. 2.4.a: «interference by the public authorities with the content of a communication ... must be carried out only when this is provided for by law and constitutes a necessary measure in a democratic society in the interests of: ... suppression of criminal offences») senza entrare nel merito di più sottili distinzioni.

Non sussiste, quindi, alcun eccesso di delega, essendo stata introdotta la modifica con legge ordinaria e, del resto, fu proprio la Corte, costituzionale (sent. n. 281/1998) a sollecitare il legislatore all'emanazione di una compiuta disciplina del regime dell'acquisizione dei tabulati telefonici.

Nemmeno si ritiene che l'attribuzione al solo giudice del potere di acquisire i tabulati relativi al traffico telefonico vada ad incidere sul potere e dovere di esercitare l'azione penale in quanto il pubblico ministero, nei casi in cui sarà necessitato ed ove autorizzato, acquisirà il materiale istruttorio funzionale all'esercizio dell'azione inoltrando la richiesta al giudice, come già accade per le intercettazioni di conversazioni o di flussi telematici.

Appare invece lesivo del principio generale di ragionevolezza il complesso del regime normativo apprestato dal Legislatore del 2004, ove osservato con specifico riferimento alla fase delle indagini preliminari, caratterizzata da particolari esigenze di urgenza che, se non considerate, possono determinare l'impossibilità di accertare le penali responsabilità.

Si osserva, infatti, che il Legislatore ha dettato, per l'acquisizione dei tabulati, un regime assai più restrittivo di quello previsto per la ben più pregnante intercettazione di conversazioni: quest'ultimo atto, infatti, può esser disposto in via d'urgenza dal pubblico ministero ed al giudice, in quel caso, compete il potere di convalida, con sanzione processuale di inutilizzabilità di quanto acquisito in difetto di legittimazione successiva: per l'acquisizione dei tabulati, viceversa, non è stato previsto alcun regime d'urgenza, qual è invece quello previsto dall'art. 267 n. 2 c.p.p., né è stato assegnato al giudice un termine per provvedere.

Inoltre, per il regime delle intercettazioni, il Legislatore ha inteso specificare quali dovessero essere i presupposti per disporre le captazioni — art. 267 c.p.p.: gravi indizi in ordine alla commissione del reato ed indispensabilità delle intercettazioni ai fini della prosecuzione delle indagini — mentre il novellato art. 132 comma 2 nulla dispone sul punto: eppure impone l'adozione del decreto motivato, senza stabilire criterio alcuno in base al quale valutare nel merito la richiesta formulata dal p.m. o dalla difesa dell'indagato (nel testo normativo si legge imputato: ma forse l'attenzione del legislatore era maggiormente rivolta al momento successivo all'esercizio dell'azione penale). Però il problema sussiste, giacché il comma 4 della norma in questione, in relazione alle sole ipotesi di reato contemplate dall'art. 407 c.p.p., regola in maniera più specifica le ipotesi di acquisizione per il periodo successivo al primo biennio: per quei reati e per quel tempo, infatti, è prevista la delibazione in punto sussistenza di indizi, lasciando forse intendere che nel primo biennio tale delibazione non sia necessaria; ma se non si valuta, indiziariamente, la sussistenza del reato, non si comprende in base a quale canone interpretativo il giudice debba autorizzare o meno l'acquisizione del tabulato telefonico.

Non si ritiene di poter superare in via ermeneutica tali discrasie, in quanto la Corte costituzionale — sent. n. 281 del 1998 — ha già affermato l'impossibilità di estendere direttamente all'acquisizione dei tabulati il regime delle intercettazioni, stante il diverso livello di conoscenza cui mirano i due distinti atti di indagine e, nel testo di quella stessa pronuncia, ha ritenuto spettare al Legislatore «l'individuazione dei parametri di giudizio» di cui si lamenta oggi la mancanza. Conseguentemente, la norma, per com'è formulata, pare violare non solo il generale principio di ragionevolezza, ma anche l'espresso disposto dell'art. 15 comma 2 della Costituzione — laddove al giudice è imposto di porre un provvedimento motivato a fondamento della compressione del diritto alla riservatezza della corrispondenza — senza che vengano forniti i parametri di giudizio in base ai quali compiere quella decisione di cui la motivazione è specchio ed esposizione. Né sembra di poter enucleare quei parametri dalla disciplina generale dei sequestri, altrimenti non si comprenderebbe per quale motivo il legislatore abbia inteso innovare la materia, regolando però sotto tale profilo solo l'ipotesi di cui al comma 4 dell'articolo citato; nemmeno soccorre il precedente richiamo, al comma 1, alle «finalità di accertamento e repressione dei reati», comuni ad ogni fase dell'azione penale.

Infatti, in assenza dell'esplicitazione dei criteri alla stregua dei quali formulare il giudizio, al giudice per le indagini preliminari competerebbe non già un ruolo di garanzia e controllo, ma una concreta — e per più d'un aspetto discrezionale — scelta sul mezzo di indagine, scelta che, alla luce dell'art. 111 della Costituzione e dell'intero sistema del Codice, non può certo esser attribuita a quel giudice che, altrimenti, diverrebbe giudice delle indagini preliminari.

Infine, prendendo sempre a parametro la disciplina delle intercettazioni, si rileva che la norma oggi in discussione — art. 132 comma 3 del decreto legislativo 196/2003 come modificato con legge n. 45/2004 — attribuisce al giudice il potere di diretta acquisizione del tabulato, mentre parrebbe più ragionevole limitare tale potere alla concessione dell'autorizzazione all'acquisizione: infatti, il giudice per le indagini preliminari non dispone di quegli strumenti che possano garantire un'effettiva, immediata e concreta esecuzione di quel decreto, essendo la Polizia Giudiziaria funzionalmente legata al pubblico ministero, né potendo il giudice disporre di investigatori privati, come invece la difesa dell'indagato (artt. 327 e 327-bis c.p.p.); anche in questo caso risulta lampante e per più d'un tratto irragionevole il differente regime previsto dai comma 3 e 4 del novellato art. 132 decreto legislativo 196/2003: nella prima disposizione, infatti, si legge che «i dati sono acquisiti presso il fornitore con decreto motivato del giudice», mentre il più compiuto comma 4 stabilisce che, sussistendo indizi sufficienti, il giudice «autorizza l'acquisizione dei dati». Sotto il profilo sistematico, infatti, si rileva che il giudice per le indagini preliminari mai esegue il provvedimento coercitivo, rimettendo sempre gli atti al pubblico ministero per l'esecuzione, sia in tema di intercettazione di conversazioni, sia, ad esempio, in materia di sequestro preventivo o di applicazione di misura cautelare.

In conclusione, ricapitolando quanto fin qui esposto, si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 232 comma 2 decreto legislativo n. 196/2003 come modificato con la legge n. 45/2004 con riferimento agli artt. 15 comma 2, 111 comma 2 e 3 comma 1 della Costituzione in quanto non sono indicati i parametri di giudizio in forza dei quali disporre o denegare l'acquisizione, è attribuito al giudice un potere discrezionale di natura investigativa ed è stabilito per l'acquisizione dei tabulati telefonici un regime di fatto più restrittivo di quello previsto per la più pregnante intercettazione di conversazioni. Il procedimento, quindi, deve esser sospeso in attesa della decisione della Corte Costituzionale, alla quale vengono rimessi gli atti.

P. Q. M.

Visti gli artt. 1 legge Cost. 9 febbraio 1948, 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 232 comma 2 del decreto legislativo n. 196/2003 come modificato con la legge n. 45/2004 con riferimento agli artt. 15 comma 2, 111 conuna 2 e 3 comma 1 della Costituzione e, per l'effetto;

Dispone la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per il giudizio;

Manda alla cancelleria per la comunicazione della presente ordinanza al signor Presidente del Senato della Repubblica ed al signor Presidente della Camera dei deputati, nonché per la notifica al signor Presidente del Consiglio dei ministri, al p.m., alla persona offesa dal reato e per gli altri adempimenti.

Cuneo, addì 13 marzo 2004

Il giudice: CACCIOPPOLI

04C0752

N. 586

*Ordinanza del 5 marzo 2004 emessa dal giudice di pace di Cesena
nel procedimento civile vertente tra Azuozzi Mohamed contro sindaco di Cesena*

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Disparità di trattamento fra soggetti abbienti e non abbienti, nonché fra cittadino e Pubblica Amministrazione - Limitazione di fatto della libertà e dell'uguaglianza - Contrasto con il valore assoluto della persona umana e con i diritti fondamentali dell'individuo - Violazione del diritto di azione e difesa - Ingiustificato vantaggio per la P.A.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, comma 3, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modifiche, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 1285/A/03 R.G., promossa da Azuozzi Mohammed, res.te a Cesena (FC) in via XXV aprile n. 249, ricorrente.

Contro Prefetto di Forlì — Cesena, resistente.

In punto A: opposizione a sanzione amministrativa.

Conclusioni del ricorrente: «chiedo alla S.V. di potere annullare questa sanzione in quanto il sottoscritto, pur ammettendo di aver violato per qualche minuto il Codice per grave stato di necessità, è in gravi condizioni economiche ... non posso nemmeno effettuare il deposito cauzionale per inoltrare il ricorso e per questo richiedo che comunque io possa depositare questo ricorso in virtù della nota del 31 ottobre 2003 del Ministero della giustizia — Direzione generale della giustizia civile».

F A T T O

Con atto di ricorso avanti l'intestato Ufficio del giudice di pace, il sig. Azouzi Mohammed di persona, esponente che in data 15 dicembre 2003 gli era stata contestata una contravvenzione per avere sostato in divieto di fermata.

Contestandone l'infondatezza sia in fatto che in diritto, specificava che l'impugnazione di essa gli era impossibile in quanto la presentazione della relativa opposizione comporta il versamento di un poderosissimo deposito cauzionale, notevolmente al di fuori della portata economica della ricorrente di scarsissime risorse economiche.

In virtù, quindi, della nota del 31 ottobre 2003 del Ministero della giustizia — Direzione generale della giustizia civile —, formulava l'istanza di inoltro dell'impugnazione nonostante il veto di improcedibilità dell'impugnazione di che trattasi in carenza di versamento.

Concludeva, quindi, come sopra riportato.

D I R I T T O

Esaminati gli atti, questo giudice rileva come il ricorso in opposizione a sanzione amministrativa sia stato depositato in cancelleria in data 22 dicembre 2003 senza il versamento presso la cancelleria del giudice di pace di Cesena della somma richiesta, ovvero pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore.

Tale obbligo, previsto a pena di inammissibilità del ricorso, scaturisce dall'art. 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003 n. 214 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 27 giugno 2003 n. 151.

Detta legge, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 186 del 12 agosto 2003 — Suppl. Ordinario n. 133 è entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e, pertanto, nel caso che ci occupa, doveva essere osservata sebbene contrastante con l'art. 4 del r. d. 10 marzo 1910 n. 149, tutt'ora in vigore, che espressamente prevede che le cancellerie non possono in alcun modo ricevere versamenti in denaro.

Questo giudice ritiene che l'art. 203-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003 n. 214 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 27 giugno 2003 n. 151 non sia conforme a Costituzione ed intende pertanto sollevare, come in effetti solleva, incidente di costituzionalità nei termini che seguono.

Sulla rilevanza della questione.

Nei caso che ci occupa il collegamento giuridico, e non già di mero fatto, tra la *res giudicando* e la norma ritenuta incostituzionale, appare del tutto evidente.

Difatti, ove si ritenesse l'art. 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003 n. 214 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 27 giugno 2003 n. 151 conforme a costituzione, il ricorso andrebbe dichiarato inammissibile mentre ove, per contro, si ritenesse il predetto disposto in contrasto con la Costituzione la suddetta opposizione dovrà essere esaminata nel merito.

Sulla non manifesta infondatezza.

Violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione.

Per ritenere l'art. 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003 n. 214 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 27 giugno 2003 n. 151 conforme a Costituzione occorrerebbe affermare che la diversa posizione che il legislatore ha riservato a cittadino e pubblica Amministrazione, oltre che a cittadino abiente e cittadino non abiente, non violi alcun precetto costituzionale.

Tale assunto, tuttavia, non viene condiviso da questo giudice in quanto la normativa in parola lede il diritto fondamentale dell'individuo espressamente tutelato dall'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana, ponendo i soggetti abbienti e non abbienti su un piano di disuguaglianza fra loro permettendo esclusivamente al soggetto che sia in possesso di una somma di denaro addirittura doppia rispetto a quella che gli consentirebbe di definire la pendenza mediante pagamento in misura ridotta, di potere tutelare i propri diritti proponendo ricorso ai giudice di pace.

Né è sostenibile la tesi che al soggetto non abiente sarebbe comunque possibile presentare ricorso al Prefetto in quanto tale procedura non prevede il versamento di alcuna cauzione, sia in quanto a maggior ragione ciò evi-

denzierebbe come il ricorso al giudice di pace si trasformerebbe in un mezzo di tutela riservato esclusivamente a soggetti facoltosi, sia in quanto la scelta della sede ove tutelare i propri diritti distinguerebbe o meglio discriminerebbe i cittadini sul piano economico e sociale limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza degli stessi.

Del tutto evidente, alla luce di quanto sopra, come il disposto che questo giudice ritiene incostituzionale si presti a tele censura in quanto l'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana prevede che compito della Repubblica è rimuovere, non già creare, ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscano il pieno sviluppo della persona umana.

Peraltro, il disposto della cui costituzionalità si dubita lede altresì l'art. 2 della Costituzione che sancisce il valore assoluto della persona umana, frustrando uno dei diritti fondamentali dell'individuo.

Violazione dell'art. 24 della Costituzione.

L'ingiustificato ostacolo imposto per la tutela dei diritti del cittadino nella sola sede giurisdizionale contrasta con l'art. 24 della Costituzione il quale espressamente prevede che tutti possano agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi ed aggiunge che la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

La sola lettura della norma costituzionale fa apparire palese il netto contrasto di quest'ultima con l'art. 24-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003 n. 214 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 27 giugno 2003 n. 151.

Infatti, l'imposizione del versamento della cauzione previsto per la tutela dei diritti del ricorrente nella sola sede giurisdizionale oltre a rappresentare un ingiustificato, quanto un ingiusto vantaggio per l'Amministrazione opposta che, a differenza dell'opponente, in caso di vittoria ha immediatamente a propria disposizione quanto eventualmente dovuto, non assicura la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi a coloro i quali non dispongono di una sufficiente agiatezza economica, in tal modo ledendo gravemente il diritto di difesa.

Peraltro, è indubbio che l'art. 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003 n. 241 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 27 giugno 2003 n. 151 nell'indurre il ricorrente, di fatto, a desistere dal tutelare i propri diritti in sede giurisdizionale, scoraggia l'unico mezzo di tutela che quest'ultimo ha a propria disposizione soggetto al principio della soccombenza, costringendo o comunque inducendo i meno facoltosi a presentare ricorso al Prefetto per la tutela dei propri diritti, sede in cui in caso di accoglimento dell'opposizione il ricorrente non viene affatto rifiuto non solo delle eventuali spese sostenute per l'assistenza di un professionista, ma neppure delle spese vive sostenute.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 legge n. 87/1953;

Ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza.

Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003 n. 214 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 27 giugno 2003 n. 151 per contrasto con gli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione della Repubblica italiana, nella parte in cui prevede che all'atto del deposito del ricorso il ricorrente debba versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore.

Sospende il presente giudizio, n. 1285/A/2003, nonché l'esecutività della sanzione odiernamente opposta.

Manda alla cancelleria per l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

Manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Cesena, addì 29 gennaio 2004

Il giudice di pace: PEPOLI

004C0753

N. 587

*Ordinanza del 5 marzo 2004 emessa dal giudice di pace di Cesena
nel procedimento civile vertente tra Barbato Antonella contro sindaco di Cesena*

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Disparità di trattamento fra soggetti abbienti e non abbienti, nonché fra cittadino e Pubblica Amministrazione - Limitazione di fatto della libertà e dell'uguaglianza - Contrasto con il valore assoluto della persona umana e con i diritti fondamentali dell'individuo - Violazione del diritto di azione e difesa - Ingiustificato vantaggio per la P.A.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis*, comma 3, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modifiche, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile is299 240critta al n. 1167/A/03 R.G., promossa da Antonella Barbato, con avv. Flavio Vitali, ricorrente.

Contro Prefetto di Forlì — Cesena, resistente.

In punto *A*: opposizione a sanzione amministrativa.

Conclusioni della ricorrente: *contrariis reiectis*, piaccia all'ecc.mo giudice di pace adito: in via pregiudiziale — *ex art. 22, comma 2, legge 11 marzo 1953, n. 87*, sospendere il presente giudizio, disponendo l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, affinché valuti la conformità o meno alla Costituzione del comma 3 dell'art. 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in relazione agli artt. 3, 24 e 113 Cost., per violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa. Nel merito — riservati motivi aggiunti, dichiarare nulli ed illegittimi e, comunque annullare i tredici verbali di contestazione redatti dalla Polizia municipale di Cesena, censurati in questa sede. Spese rifeuse. Salvezze e riserve illimitate.

F A T T O

Con atto di ricorso avanti l'intestato ufficio del giudice di pace, la sig.ra Barbato Antonella, tramite il di lei procuratore, esponeva che in data 18 marzo 2003 le veniva contestata l'ennesima contravvenzione per avere sostato in divieto di fermata.

Ennesima, in quanto l'ultima di una lunga serie di accertamenti dello stesso tenore tutti, per altro, infondati sia in fatto che in diritto la cui impugnazione, tuttavia, comporterebbe il versamento di un poderosissimo deposito cauzionale notevolmente al di fuori della portata economica della ricorrente.

Tale presupposto imprescindibile agli effetti della declaratoria di procedibilità dell'impugnazione di che trattasi, tuttavia, violerebbe i dettati di cui agli artt. 3, 24 e 113 Cost., profilo per il quale viene sollevata l'odierna eccezione di incostituzionalità posta all'esame del presente giudice.

Concludeva, quindi, come sopra riportato.

D I R I T T O

Esaminati gli atti, questo giudice rileva come il ricorso in opposizione a sanzione amministrativa sia stato depositato in cancelleria in data 14 novembre 2003 senza il versamento presso la cancelleria del giudice di pace di Cesena della somma richiesta, ovvero pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore.

Tale obbligo, previsto a pena di inammissibilità del ricorso, scaturisce dall'art. 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151.

Detta legge, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 186 del 12 agosto 2003 — Suppl. Ordinario — n. 133 è entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e, pertanto, nel caso che ci occupa, doveva essere osservata sebbene contrastante con l'art. 4 del regio decreto 10 marzo 1910, n. 149, tutt'ora in vigore, che espressamente prevede che le cancellerie non possono in alcun modo ricevere versamenti in denaro.

Questo giudice ritiene che l'art. 203-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito, in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 non sia conforme a Costituzione ed intende pertanto sollevare, come in effetti solleva, incidente di costituzionalità nei termini che seguono:

Sulla rilevanza della questione.

Nel caso che ci occupa il collegamento giuridico, e non già di mero fatto, tra la *res giudicando* e la norma ritenuta incostituzionale, appare del tutto evidente.

Difatti, ove si ritenesse l'art. 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito, in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 conforme a Costituzione, il ricorso andrebbe dichiarato inammissibile mentre ove, per contro, si ritenesse il predetto disposto in contrasto con la Costituzione la suddetta opposizione dovrà essere esaminata nel merito.

Sulla non manifesta infondatezza.

Violazione degli artt. 2 e 3 Cost.

Per ritenere l'art. 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, conforme a Costituzione occorrerebbe affermare che la diversa posizione che il legislatore ha riservato a cittadino e pubblica amministrazione, oltre che a cittadino abiente e cittadino non abiente, non violi alcun precetto costituzionale.

Tale assunto, tuttavia, non viene condiviso da questo giudice in quanto la normativa in parola lede il diritto fondamentale dell'individuo espressamente tutelato dall'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana, ponendo i soggetti abienti e non abienti su un piano di disuguaglianza fra loro permettendo esclusivamente al soggetto che sia in possesso di una somma di denaro addirittura doppia rispetto a quella che gli consentirebbe di definire la pendenza mediante pagamento in misura ridotta, di potere tutelare i propri diritti proponendo ricorso al giudice di pace.

Né è sostenibile la tesi che al soggetto non abiente sarebbe comunque possibile presentare ricorso al prefetto in quanto tale procedura non prevede il versamento di alcuna cauzione, sia in quanto a maggior ragione ciò evidenzerebbe come il ricorso al giudice di pace si trasformerebbe in un mezzo di tutela riservato esclusivamente a soggetti facoltosi, sia in quanto la scelta della sede ove tutelare i propri diritti distinguerebbe o meglio discriminerebbe i cittadini sul piano economico e sociale limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza degli stessi.

Del tutto evidente, alla luce di quanto sopra, come il disposto che questo giudice ritiene incostituzionale si presti a tale censura in quanto l'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana prevede che compito della Repubblica è rimuovere, non già creare, ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscano il pieno sviluppo della persona umana.

Peraltro, il disposto della cui costituzionalità si dubita lede altresì l'art. 2 Cost. che sancisce il valore assoluto della persona umana, frustrando uno dei diritti fondamentali dell'individuo.

Violazione dell'art. 24 Cost.

L'ingiustificato ostacolo imposto per la tutela dei diritti del cittadino nella sola sede giurisdizionale contrasta con l'art. 24 Cost. il quale espressamente prevede che tutti possano agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi ed aggiunge che la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

La sola lettura della norma costituzionale fa apparire palese il netto contrasto di quest'ultima con l'art. 24-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito, in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151.

Infatti, l'imposizione del versamento della cauzione previsto per la tutela dei diritti del ricorrente nella sola sede giurisdizionale oltre a rappresentare un ingiustificato, quanto un ingiusto vantaggio per l'amministrazione opposta che, a differenza dell'opponente, in caso di vittoria ha immediatamente a propria disposizione quanto eventualmente dovuto, non assicura la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi a coloro i quali non dispongono di una sufficiente agiatezza economica, in tal modo ledendo gravemente il diritto di difesa.

Peraltro, è indubbio che l'art. 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 241, che ha convertito, in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, nell'indurre il ricorrente, di fatto, a desistere dal tutelare i propri diritti in sede giurisdizionale, scoraggia l'unico mezzo di tutela che quest'ultimo ha a propria disposizione soggetto al principio della soccombenza, costringendo o comunque inducendo i meno facoltosi a presentare ricorso al prefetto per la tutela dei propri diritti, sede in cui in caso di accoglimento dell'opposizione il ricorrente non viene affatto rifiuto non solo delle eventuali spese sostenute per l'assistenza di un professionista, ma neppure delle spese vive sostenute.

P. Q. M.

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

Ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito, in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 24 Cost. della Repubblica italiana, nella parte in cui prevede che all'atto del deposito del ricorso il ricorrente debba versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore;

Sospende il presente giudizio, n. 1167/A/2003, nonché l'esecutività della sanzione odiernamente opposta.

Manda alla cancelleria per l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

Manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Cesena, addì 27 gennaio 2004

Il giudice di pace: PEPOLI

N. 588

*Ordinanza del 5 marzo 2004 emessa dal giudice di pace di Cesena
nel procedimento civile vertente tra Harris Graham John contro Prefetto di Forlì-Cesena*

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Infrazioni commesse con veicoli immatricolati all'estero o muniti di targa EE - Onere per il trasgressore straniero che voglia proporre successivamente ricorso di versare in mani dell'agente accertatore una cauzione pari al doppio del minimo [*rectius*: alla metà del massimo] edittale della sanzione, pena ritiro della patente o sequestro [*recte*: fermo amministrativo] del veicolo - Disparità di trattamento fra trasgressori, a seconda che il veicolo sia immatricolato in Italia o in altro Stato membro dell'UE - Discriminazione sostanzialmente basata sulla cittadinanza - Incongruità rispetto allo scopo perseguito dal legislatore - Contrasto con gli obblighi scaturenti dal Trattato CE - Violazione dei diritti costituzionali dell'uomo sotto il profilo dell'uguaglianza e del diritto di difesa.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 207.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 24.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente (anche se straniero) di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Disparità di trattamento fra soggetti abbienti e non abbienti, nonché fra cittadino e Pubblica Amministrazione - Limitazione di fatto della libertà e dell'uguaglianza - Contrasto con il valore assoluto della persona umana e con i diritti fondamentali dell'individuo - Violazione del diritto di azione e difesa - Ingiustificato vantaggio per la P.A.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis*, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modifiche, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 899/A/03 R.G., promossa da Graham Harris, residente in Inghilterra, Kingslynn via Plongh Lane n. 47, ricorrente;

Contro prefetto di Forlì-Cesena, resistente;

In punto *A*: opposizione a sanzione amministrativa.

Conclusioni del ricorrente: «... la dinamica dell'incidente da me ora riportata non risulta, pertanto, a mio parere, corrispondente al verbale che gli agenti intervenuti mi hanno fatto sottoscrivere ... Con riferimento al deposito pari alla metà del massimo edittale mi riservo di provvedere prontamente se richiesto, anche se ritengo di non dovere adempiere in quanto già provveduto a corrispondere la somma pari al minimo della pena prevista».

F A T T O

Con atto di ricorso avanti l'intestato ufficio del giudice di pace, il sig. Graham Harris di persona, esponeva che in data 25 agosto 2003 gli era stata contestata una contravvenzione per avere violato il dettato di cui all'art. 148 comma 12 e 16 c.d.s.

Contestandone l'infondatezza sia in fatto che in diritto, specificava che, pur avendo già corrisposto la sanzione amministrativa in misura del minimo edittale previsto per la violazione *de quo* a mani degli agenti intervenuti a rilevare il sinistro dal quale ha preso abbrivio la contestazione, non riteneva giusto che l'impugnazione del verbale fosse subordinato alla mancata corresponsione dell'emolumento dovuto a seguito della contestazione della multa.

Specificava che la decisione di pagare a mani dei verbalizzanti, era stata presa poiché essendo egli cittadino inglese e servendogli il motore a bordo del quale avrebbe violato il c.d.s., non poteva permettersi il sequestro del mezzo stante l'imminente rientro in patria.

Concludeva, quindi, come sopra riportato.

Si costituiva, quindi la Prefettura di Forlì - Cesena, che, eccedendo l'improcedibilità dell'opposizione ex art. 204-bis comma 1 c.d.s., così come modificato dalla legge n. 214 del 1° agosto 2003, instava per la reiezione del ricorso così come proposto.

All'udienza di comparizione delle parti, si presentava la legittima rappresentante del ricorrente che, riportandosi all'atto di ricorso, sottolineava l'ingiustizia della preclusione così come intesa dall'art. 204-bis, comma 1 c.d.s. che, imponendo anche agli stranieri di soggiacere all'alternativa di dovere pagare, per non vedersi costretti a dovere ritornare dall'estero in Italia per sostenere le proprie ragioni.

D I R I T T O

Esaminati gli atti, questo giudice rileva come il ricorso in opposizione a sanzione amministrativa sia stato depositato in cancelleria in data 26 agosto 2003, senza il versamento presso la cancelleria del Giudice di pace di Cesena della somma richiesta, ovvero pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore, e nonostante la corresponsione della sanzione amministrativa determinata nel minimo.

Il primo obbligo, previsto a pena di inammissibilità del ricorso, scaturisce dall'art. 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito, in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151.

Detta legge, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 186 del 12 agosto 2003 - Suppl. Ordinario - n. 133 è entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e, pertanto, nel caso che ci occupa, doveva essere osservata sebbene contrastante con l'art. 4 del regio decreto 10 marzo 1910, n. 149, tutt'ora in vigore, che espressamente prevede che le cancellerie non possono in alcun modo ricevere versamenti in denaro.

Il secondo, invece, è derivato direttamente dal mantenimento in vigore dell'art. 207 c.d.s., per effetto del quale chi commette una violazione amministrativa con un veicolo immatricolato in uno stato comunitario, se non effettua immediatamente il pagamento in misura ridotta nelle mani dell'agente accertatore, deve versare, a pena di ritiro della patente o di fermo amministrativo del veicolo, una cauzione di ammontare pari alla metà del massimo della sanzione prevista.

Questo giudice ritiene che l'art. 203-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 non sia conforme a Costituzione.

Analogamente, ritiene che la seconda obbligazione comporti un trattamento differenziato e non proporzionato dei trasgressori in base al luogo di immatricolazione dei veicoli.

Per i superiori motivi, pertanto, intende sollevare, come in effetti solleva, incidente di costituzionalità nei termini che seguono.

Sulla rilevanza della questione

Nel caso che ci occupa il collegamento giuridico, e non già di mero fatto, tra la *res giudicanda* e le norme ritenute incostituzionali, appare del tutto evidente.

Difatti, ove si ritenesse l'art. 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito, in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 conforme a Costituzione, il ricorso andrebbe dichiarato inammissibile mentre ove, per contro, si ritenesse il predetto disposto in contrasto con la Costituzione la suddetta opposizione dovrà essere esaminata nel merito.

Sulla non manifesta infondatezza

Violazione degli artt. 2, 3 e 10 Cost.

Per ritenere l'art. 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 conforme a Costitu-

zione occorrerebbe affermare che la diversa posizione che il legislatore ha riservato a cittadino e pubblica amministrazione nonché lo straniero — vieppiù facente parte della Comunità europea —, oltre che a cittadino abiente e cittadino non abiente, non violi alcun precetto costituzionale.

Tale assunto, tuttavia, non viene condiviso da questo giudice in quanto la normativa in parola lede il diritto fondamentale dell'individuo espressamente tutelato dall'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana, ponendo i soggetti abbienti e non abbienti su un piano di disuguaglianza fra loro permettendo esclusivamente al soggetto che sia in possesso di una somma di denaro addirittura doppia rispetto a quella che gli consentirebbe di definire la pendenza mediante pagamento in misura ridotta, di potere tutelare i propri diritti proponendo ricorso al giudice di pace.

Né è sostenibile la tesi che al soggetto non abiente sarebbe comunque possibile presentare ricorso al prefetto in quanto tale procedura non prevede il versamento di alcuna cauzione, sia in quanto a maggior ragione ciò evidenzerebbe come il ricorso al giudice di pace si trasformerebbe in un mezzo di tutela riservato esclusivamente a soggetti facoltosi, sia in quanto la scelta della sede ove tutelare i propri diritti distinguerebbe o meglio discriminerebbe i cittadini sul piano economico e sociale limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza degli stessi.

Del tutto evidente, alla luce di quanto sopra, come il disposto, che questo giudice ritiene incostituzionale, si presti a tale censura in quanto l'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana prevede che compito della Repubblica è rimuovere, non già creare, ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscano il pieno sviluppo della persona umana.

Peraltro, il disposto, della cui costituzionalità si dubita, lede altresì l'art. 2 Cost. che sancisce il valore assoluto della persona umana, frustrando uno dei diritti fondamentali dell'individuo.

Violazione analoga a quella dell'imposizione del pagamento in misura ridotta a carico dello straniero, che implica una palese disparità di trattamento nei confronti di lui rispetto al principio di conformità dell'ordinamento italiano a quello straniero.

Ciò è tanto più evidente, in quanto si consideri che al comma 2, l'art. 10 Cost. dispone che la condizione giuridica dello straniero deve essere regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (prel. 16; c.p. 3 ss); mentre, tale trattamento disparitario è il frutto del venir meno dell'Italia agli obblighi ad ella incombenti in forza dell'art. 6 del Trattato Ce (divenuto, in seguito a modifica, l'art. 12 Ce) (Corte Giustizia CE, Sez. VI, 19 marzo 2002, n. 224, Comm. Ce c. Rep. It.; in: Foro It. 2002, IV, 358; Eur. Legal Forum 2002, 180; Riv. Polizia 2002, 364 s.m.).

In effetti la Corte di giustizia delle Comunità europee, con la superiore decisione, ha ritenuto che l'art. 207 c.d.s. comporti un trattamento differenziato e non proporzionato dei trasgressori alle norme della circolazione stradale in relazione al luogo di immatricolazione del veicolo e, quindi, in ultimi analisi, in relazione alla loro residenza.

Difatti, la disciplina italiana muta sensibilmente ove il trasgressore commetta la violazione con un veicolo immatricolato all'estero (per quello che interessa agli odierni fini, in uno stato comunitario) e tale violazione sia accertata immediatamente.

In particolare, in caso di infrazione commessa con un veicolo immatricolato in Italia, il trasgressore dispone di un termine di sessanta giorni, decorrenti dalla contestazione o dalla notificazione dell'infrazione, per il pagamento del minimo edittale; entro tale termine può anche presentare ricorso al prefetto, se non già pagato il suddetto minimo.

Invece, dall'art. 207 c.d.s. risulta che, in caso di infrazione commessa a bordo di un veicolo immatricolato all'estero o targato EE, il trasgressore deve versare immediatamente il minimo edittale oppure, in particolare se intende contestare l'infrazione dinanzi al prefetto, costituire una cauzione pari al doppio del minimo, a pena di ritiro della patente o di fermo amministrativo del veicolo.

In tal modo, risulta che l'art. 207 c.d.s. introduca una disparità di trattamento a discapito dei trasgressori in possesso di un veicolo immatricolato in uno Stato membro.

È ben vero che tale disparità di trattamento non è direttamente basata sulla cittadinanza.

Tuttavia, è pacifico che, in Italia, la grande maggioranza dei trasgressori in possesso di un veicolo immatricolato in uno Stato in un altro Stato membro non è di cittadinanza italiana, mentre lo è la grande maggioranza dei trasgressori in possesso di un veicolo immatricolato in Italia.

Ne consegue che la disparità di trattamento indotta con l'art. 207 c.d.s. a scapito dei trasgressori in possesso di un veicolo immatricolato in uno Stato membro comporta, di fatto, il medesimo risultato di una discriminazione basata sulla cittadinanza.

Vale, in questa sede, appurare la sussistenza o meno di ragioni obiettive tali da giustificare l'esistenza della norma di che trattasi.

Al proposito, ci si riporta a quanto sostenuto dal Governo italiano che, adducendo la mancanza di strumenti internazionali o comunitari che assicurino che una sanzione pecuniaria per un'infrazione al codice della strada irrogata in uno Stato membro possa essere eseguita, eventualmente, in un altro Stato membro, concluderebbe per l'esistenza di un concreto rischio che la sanzione non sia riscossa.

Inoltre, nella stessa sede, fu evidenziata la carenza di reciprocità tra la Repubblica italiana ed altri Stati membri, per i quali non vigono neanche convenzioni bilaterali atte ad assicurare tale esecuzione.

Tali sono le circostanze che giustificerebbero l'incriminato comportamento disparitario, i cui limiti patrimoniali, consistenti nel versamento di un importo pari al doppio del minimo edittale previsto dall'art. 207 c.d.s. da corrisondersi sotto forma di cauzione o di presentazione di documento fidejussorio, ha l'effetto di indurre i trasgressori ad effettuare immediatamente il pagamento del doppio del minimo e, perciò, a rinunciare al termine per il ripensamento che la legge concede loro per decidere se contestare meno l'infrazione dinanzi al prefetto.

Alla luce di quanto sopra, il superiore trattamento differenziato appare oltremodo sproporzionato rispetto allo scopo perseguito da questa disposizione.

Alle superiori obiezioni, si eccepisce che l'identico concreto obiettivo sarebbe altrettanto agevolmente perseguito anche attraverso la corresponsione di una cifra pari al minimo edittale con eventuale incameramento della stessa ad opera dell'autorità italiana alla scadenza del termine dei sessanta giorni previsto dall'art. 202 c.d.s.

Associandosi alle superiori obiezioni anche la Corte di giustizia, si dichiarò la Repubblica italiana colpevole di avere osservato un trattamento differenziato e non proporzionato dei trasgressori in base al luogo di immatricolazione dei veicoli, in palese spregio degli obblighi scaturenti dal testo dell'art. 6 del Trattato Ce (divenuto, in seguito a modifica, art. 12 Ce).

Quanto sin qui dedotto, esposto e rilevato, evidenzia, senza tema di smentita, la violazione dei diritti costituzionali dell'uomo sotto il profilo dell'osservanza dell'uguaglianza *ex* art. 10 Cost. e del diritto di difendersi.

Detto articolo, non impone l'assimilazione della posizione dello straniero a quella del cittadino, né alcuna norma internazionale, di origine consuetudinaria o patrizia, impone al legislatore nazionale la parità dei cittadini e stranieri relativamente all'acquisto, al godimento ed all'esercizio di tutti i diritti civili.

Pertanto, la condizione di reciprocità, che riguarda soltanto i diritti civili, senza limitare la garanzia dei diritti fondamentali della persona dello straniero, è conforme tanto alla consuetudine dell'ordinamento internazionale quanto a quello costituzionale (Consiglio di Stato, Sez. I, 15 giugno 1994, n. 626; in: Foro amm. 1995, 2298).

Violazione dell'art. 24 Cost.

L'ingiustificato ostacolo imposto per la tutela dei diritti del cittadino nella sola sede giurisdizionale contrasta con l'art. 24 Cost. il quale espressamente prevede che tutti possano agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi ed aggiunge che la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

La sola lettura della norma costituzionale fa apparire palese il netto contrasto di quest'ultima con l'art. 24-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito, in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151.

Infatti, l'imposizione del versamento della cauzione previsto per la tutela dei diritti del ricorrente nella sola sede giurisdizionale oltre a rappresentare un ingiustificato, quanto un ingiusto vantaggio per l'amministrazione opposta che, a differenza dell'opponente, in caso di vittoria ha immediatamente a propria disposizione quanto eventualmente dovuto, non assicura la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi a coloro i quali non dispongono di una sufficiente agiatezza economica, in tal modo ledendo gravemente il diritto di difesa.

Peraltro, è indubbio che l'art. 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 241, che ha convertito, in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 nell'indurre il ricorrente, di fatto, a desistere dal tutelare i propri diritti in sede giurisdizionale, scoraggia l'unico mezzo di tutela che quest'ultimo ha a propria disposizione soggetto al principio della soccombenza, costringendo o comunque inducendo i meno facoltosi a presentare ricorso al prefetto per la tutela dei propri diritti, sede in cui in caso di accoglimento dell'opposizione il ricorrente non viene affatto rifiuto non solo delle eventuali spese sostenute per l'assistenza di un professionista, ma neppure delle spese vive sostenute.

P. Q. M.

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

Ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale degli artt. 207 e 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, quest'ultimo in particolare introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 per contrasto con gli artt. 2, 3, 10 e 24 Cost. della Repubblica italiana, nella parte in cui prevedono, rispettivamente:

1. che all'atto della contestazione immediata dell'infrazione a cittadino straniero su veicolo immatricolato all'estero debba versare una cauzione pari al doppio del minimo edittale qualora voglia fare valere le proprie ragioni nelle opportune sedi di legge, a pena di ritiro della patente e sequestro del mezzo;

2. che il ricorrente, di qualunque Stato sia, debba comunque procedere al deposito del ricorso previo versamento nella cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore;

Sospende il presente giudizio, n. 899/A/2003, nonché l'esecutività della sanzione odiernamente opposta.

Manda alla cancelleria per l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

Manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Cesena, addì 30 gennaio 2004

Il giudice di pace: PEPOLI

04C0755

N. 589

Ordinanza del 1° marzo 2004 emessa dalla Corte dei conti sez. giur. per la Regione Puglia sui ricorsi riuniti proposti da Celino Giuseppe ed altri contro Ministero dell'economia e delle finanze Dipartimento provinciale servizi vari di Bari ed altri.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni dipendenti pubblici - Soggetto titolare di più pensioni - Divieto di cumulo dell'indennità integrativa speciale sui diversi trattamenti pensionistici - Determinazione della misura del trattamento pensionistico complessivo oltre il quale diventi operante il divieto di cumulo dell'indennità integrativa speciale - Mancata previsione - Ingiustificato deterioro trattamento rispetto a quanto previsto per i dipendenti della Regione Siciliana a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 516/2000 - Incidenza sulla garanzia previdenziale.

- D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 99, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi iscritti ai nn. 19281, 20204, 20138, 20185, 20246, 20187, 20189, 20248 20224, 20225, 20226, 20234, 20247, 20250, 20252/PM del registro di Segreteria, proposti rispettivamente dai sigg.: Celino Giuseppe, Scarola Giovanni, Capolongo Michele, Montrone Silvestro, Calzolaro Michele, Napoletano Alfredo, Panaro Giuseppe, Cosomati Pasquale, Tampanella Biagio, D'Angiulli Cataldo, Marseglia Florindo, De Matteo Quintino, Murianni Ferdinando, D'Elia Rocco Pietro, Melicchio Silvio tutti rappresentati e difesi dagli avv. Maurizio Maria Guerra e Paolo Guerra, presso i quali sono elettivamente domiciliati in Tolentino, alla Galleria Europa n. 14.

Contro il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento provinciale servizi vari di Bari; il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento provinciale servizi vari di Taranto; l'I.N.P.D.A.P. di Bari; l'I.N.P.D.A.P. di Taranto; per la declaratoria della spettanza dell' indennità integrativa speciale sia sul trattamento pensionistico privilegiato che sul trattamento pensionistico ordinario;

Visti gli atti e documenti di causa.

F A T T O

Con ricorsi autonomi, identici per *causa petendi* e *petitum*, depositati in varie date presso la segreteria di questa sezione giurisdizionale della Corte dei conti, i ricorrenti osservavano di aver prestato servizio alle dipendenze dell'amministrazione pubblica (o alle dipendenze di privati), e lamentavano la mancata percezione, della i.i.s. (indennità integrativa speciale) sia sul trattamento pensionistico privilegiato che sul trattamento pensionistico ordinario, a far data dal giorno in cui erano divenuti titolari dei due contestuali trattamenti economici, con ogni conseguenza anche in ordine agli interessi e rivalutazione.

Nella specie i ricorrenti, ai sensi delle sentenze della Corte costituzionale n. 566/1989, 204/1992, 494/1993 516/2000 e delle successive ordinanze n. 438/1998 e 517/2000, chiedevano l'indennità integrativa speciale sul duplice trattamento pensionistico (ordinario e privilegiato).

Le amministrazioni evocate in giudizio (Direzione provinciale del tesoro, ora Ministero dell'economia e delle finanze, ed I.N.P.D.A.P.) ritenevano, di converso, necessario un intervento del legislatore al fine dell'attuazione delle declaratorie costituzionali e, in ogni caso, ribadivano il diritto al cumulo delle i.i.s. nei limiti nel minimo I.N.P.S.

Nella giurisprudenza contabile si erano, sul punto, formati due orientamenti.

Un primo orientamento statuiva che, in conformità al vero contenuto normativo attuale, andava riconosciuto il diritto all'indennità integrativa speciale su entrambi i trattamenti pensionistici goduti, fatti salvi gli eventuali effetti della prescrizione, visto l'art. 99, comma 2, del d.P.R. n. 1092/1973, attesa l'evoluzione normativa dell'indennità integrativa speciale istituita con la legge n. 324 del 1959 ed inizialmente prevista come elemento esterno alla retribuzione, poi evolutasi in elemento avente natura retributiva, e considerati gli orientamenti del Giudice delle leggi (n. 566/1989, n. 204/1992, n. 243/1993, n. 438/1998) che assegnavano alla fruizione del duplice trattamento di riposo la stessa portata, lo stesso significato e la stessa *ratio* (e quindi la stessa illegittimità costituzionale) di cui al «divieto di percezione di i.i.s. sulla pensione in costanza di un rapporto di lavoro subordinato» (99, quinto comma), orientamenti confermati con sentenza (n. 516/2000) e ordinanza (n. 517/2000) dalla Corte costituzionale, contrariamente ai pronunciamenti delle SS.RR. della Corte dei conti 39/40 del 1997 e 1/2000.

Secondo altro orientamento, sulla scorta di diverse pronunce della Corte costituzionale che riguardano la fruizione di più pensioni (172/1991, 307/1993, 494/1993, 376/1994), si riteneva fatto espressamente salvo il divieto di cumulo delle i.i.s., mentre ne era limitato l'importo nei limiti del trattamento minimo di pensione previsto per il fondo pensioni lavoratori dipendenti: infatti il contesto normativo in cui operava il ripristino della legalità costituzionale mentre nel caso del pensionato lavoratore interveniva soltanto sul divieto del cumulo, cosicché il ripristino della legalità costituzionale era possibile unicamente mediante la sua abolizione, salva la potestà del legislatore di ripristinarlo, nei limiti di un parametro costituzionalmente accettabile, nel caso di più pensioni la Corte costituzionale individuava nell'ordinamento la presenza dell'art. 17 della legge n. 843/1978, che faceva salvo l'importo dell'indennità integrativa speciale corrispondente al trattamento minimo I.N.P.S.; sicché il titolare di due pensioni ha diritto a percepire l'indennità integrativa speciale sulla seconda pensione soltanto nei limiti necessari per ottenere l'integrazione della pensione sino all'importo corrispondente al trattamento minimo previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (c.d. minimo INPS), atteso che le pronunce della Corte costituzionale non avevano espresso giudizio di disvalore costituzionale, ma ne avevano inteso limitare unicamente la portata: *cfr.* Corte conti, Sez. II 18 luglio 2002 n. 262 e Sezione giurisdizionale Regione Sardegna 29 gennaio 2002 n. 104.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2003/QM in data 11 luglio 2003, pronunciandosi su questione di massima deferita da questa sezione con ord. n. 9/23 del 13 febbraio 2003, e afferente agli odierni ricorrenti avevano statuito che: *a)* in ipotesi di fruizione di doppio trattamento di pensione non è consentito il cumulo dell'indennità integrativa speciale; *b)* che il titolare di due pensioni ha diritto a percepire l'indennità integrativa speciale sulla pensione soltanto nei limiti necessari per ottenere l'integrazione della pensione sino all'importo corrispondente al trattamento minimo previsto per il fondo pensioni lavoratori dipendenti (c.d. minimo INPS).

A seguito di nuovo impulso al processo, nell'odierna udienza di discussione le parti insistevano nelle richieste formulate con gli atti scritti.

D I R I T T O

Nel caso all'esame dell'autorità giudicante si pone nuovamente la dibattuta questione del cumulo dell'indennità integrativa speciale tra due trattamenti pensionistici, la cui base normativa è costituita dall'art. 99, secondo comma, del testo unico n. 1092/1973; il menzionato disposto normativo, nel suo testo originario, prevedeva che «al titolare di più pensioni o assegni l'indennità integrativa speciale compete ad un solo titolo».

Il Giudice delle leggi, con sentenza della Corte costituzionale n. 494 del 31 dicembre 1993, dichiarò l'illegittimità della norma nella parte in cui non prevedeva che, nei confronti del titolare di due pensioni, pur restando vietato il cumulo delle indennità integrative speciali, dovesse comunque farsi salvo l'importo corrispondente al trattamento minimo previsto per il fondo pensioni lavoratori dipendenti (c.d. minimo INPS).

Il succedersi nel tempo di molteplici interventi normativi in materia (art. 2, commi 6 e 7, legge n. 324/1959, art. 4 d.P.R. n. 1081/1970, art. 99, commi 2 e 5, d.P.R. n. 1092/1973, art. 17 legge n. 843/1978, art. 15 decreto-legge n. 663/1979, conv. in legge n. 33/1980) nella suddetta materia, unitamente agli interventi della Corte costituzionale, ha creato un quadro normativo di riferimento che crea dubbi interpretativi.

In particolare gli interventi correttivi del Giudice delle leggi, e tra essi la citata sent. n. 494/1993 e la ord. n. 517 del 15 - 21 novembre 2000 hanno costituito un richiamo al legislatore affinché, prendendo atto dei principi costituzionali presi a fondamento delle sentenze, formulasse una nuova ed organica disciplina della materia del cumulo.

In assenza dei pur auspicati interventi del legislatore la giurisprudenza contabile ha cercato di individuare, nell'incerto quadro normativo, la disciplina vigente in materia di cumulo di indennità integrative speciali afferente a trattamenti pensionistici liquidati prima che la i.i.s. fosse conglobata nella pensione (*cf.* art. 15, comma 3, legge n. 724/1994), in specie se spettasse il diritto a percepire l'assegno suddetto su ambedue le pensioni, se detto cumulo fosse precluso o in ogni caso soggetto a restrizioni.

La corte costituzionale, con una prima sentenza 8-22 aprile 1991 n. 172, in riferimento all' art. 17 legge n. 843/1978 il quale disponeva «l'indennità integrativa speciale non è cumulabile con la retribuzione percepita in costanza di rapporto di lavoro alle dipendenze di terzi. Deve, comunque, essere fatto salvo l'importo corrispondente al trattamento minimo di pensione previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (c.d. minimo INPS)», dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'articolo «nella parte in cui non prevede che anche nei confronti del titolare di due pensioni, pur restando vietato il cumulo delle indennità integrative speciali, debba comunque farsi salvo l'importo corrispondente al trattamento minimo di pensione previsto per il fondo pensioni lavoratori dipendenti».

Con la suddetta sentenza n. 494/1993 si ribadì l'illegittimità della norma nella parte in cui non prevedeva che, nei confronti del titolare di due pensioni, pur restando vietato il cumulo delle indennità integrative speciali, dovesse comunque farsi salvo l'importo corrispondente al trattamento minimo previsto per il fondo pensioni lavoratori dipendenti (c.d. minimo I.N.P.S).

Infine con la ordinanza n. 517/2000 del 15 - 21 novembre 2000 (ritenuta da alcune interpretazioni del giudice contabile avente natura abiatória, *cf.* Sez. III Centr. n. 403/2003, e da altre decisioni avente natura additiva, con aggiunta, alla norma prevista dall' art. 99, comma 2, la regola necessaria a renderla conforme a Costituzione, *cf.* Sezione Molise n. 197/2003 in data 31 ottobre 2003) la Corte costituzionale evidenziava (ai sensi delle sentenze n. 566/1989 e 232/1992) la cessazione del divieto generalizzato di cumulo dell'i.i.s. con altra indennità identica o analoga, affermando, peraltro, che il legislatore non era tenuto, sul piano della costituzionalità, a seguire la via obbligata del divieto di cumulo tra indennità integrative speciali derivanti da trattamenti di pensione o da prestazioni lavorative, essendo consentita una serie di soluzioni diverse, ferma l'esigenza di un equilibrio finanziario del sistema retributivo-pensionistico.

Infine, affermava la Corte costituzionale, un divieto di cumulo ormai caducato, non poteva rivivere, sotto forma di interpretazione, senza un intervento del legislatore, cui restava la discrezionalità della scelta tra le diverse soluzioni, mentre il principio acquisito dalla giurisprudenza del Giudice delle leggi era costituito dalla esclusione sul piano della legittimità costituzionale del divieto generalizzato di cumulo di indennità integrativa speciale non accompagnato da una previsione legislativa di un limite al di sotto del quale fosse preclusa l'operatività del divieto.

Orbene, atteso il quadro normativo e giurisprudenziale esistente, e pur sussistendo per il giudice, nell'opzione interpretativa tra soluzioni diverse in riferimento all'art. 99, comma 2, del d.P.R. n. 1092/1973, il potere di un'interpretazione diversa da quella che lo stesso giudice dimostra di ritenere incostituzionale, *cf.* le decisioni della Corte costituzionale sent. n. 242/1999, ordd. n. 3/2002 e 158/2000, nonché la sent. 200/1999, la decurtazione dell'indennità integrativa speciale in presenza di diversi trattamenti pensionistici prevista dalla citata norma, anche

quando sia salvaguardata l'integrazione al minimo I.N.P.S., deve ritenersi priva di qualsiasi ragionevole giustificazione con violazione degli artt. 3 e 38 della Costituzione, in quanto non stabilisce un ragionevole limite minimo di trattamento economico complessivo, al di sotto del quale il divieto debba essere necessariamente escluso.

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. 99, comma 2, del d.P.R. n. 1092/1973.

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. 99, comma 2, del d.P.R. n. 1092/1973 nella parte in cui non determina la misura del trattamento complessivo oltre il quale diventi operante, per i soggetti titolari di più pensioni, il divieto di cumulo dell'indennità integrativa speciale, per contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione.

Sospende il giudizio, sino all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità, 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 ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica.

Così deciso in Bari nella Camera di Consiglio del 14 ottobre 2003.

Il giudice unico: BAX

04C0756

N. 590

Ordinanza del 29 settembre 2003 (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 maggio 2004) emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Chieti sul ricorso proposto da Agenzia ippica Sirio di Maria Cipolla & C. s.n.c. contro Ufficio Distrettuale delle Imposte Dirette di Chieti ed altro.

Imposte e tasse - Imposta unica sulle scommesse relative alle corse dei cavalli - Soggetti passivi nel periodo dal giugno 1998 al febbraio 1999 - Individuazione demandata a regolamento governativo di delegificazione - Contrasto con la riserva relativa di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Violazione dei parametri costituzionali in tema di delegazione legislativa.

- Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 78.
- Costituzione, artt. 23, 70, 76 e 77.

Fonti del diritto - Legge che autorizza l'emanazione di regolamenti di delegificazione - Contenuto - Determinazione delle «norme generali regolatrici della materia», anziché dei «principi e criteri direttivi» cui il Governo deve attenersi - Contrasto con la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali e con i parametri costituzionali in tema di delegazione legislativa.

- Legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, comma 2.
- Costituzione, artt. 23, 70, 76 e 77.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 369 dell'anno 2003 del R.G.R. vertente tra Agenzia ippica Sirio di Maria Cipolla & C. s.n.c., in persona del legale rappresentante Sig.ra Cipolla Maria, elettivamente domiciliata in Pescara alla via Regina Elena n. 51 presso lo studio del dott. Michele Di Monte, rappresentata e difesa dal rag. Massimiliano Magagnoli giusta procura in calce al ricorso; ricorrente, e ufficio distrettuale delle imposte dirette di Chieti, in persona del direttore *pro tempore* resistente. Nonchè ispettorato compartimentale Monopoli di Stato di Pescara, in persona del direttore *pro tempore* interventore volontario.

Oggetto: silenzio-rifiuto istanza di rimborso (imposta unica);

CONCLUSIONI

Per la ricorrente: «si chiede che codesta onorevole commissione provinciale voglia: in via principale, condannare l'ufficio alla restituzione delle somme indebitamente versate dalla società ricorrente a titolo di imposta unica sulle scommesse ippiche e sportive, per complessivi euro 224.521,42 pari a L. 434.734.096), oltre ad interessi spettanti per legge, per le eccezioni espresse al punto 2 e 3 del presente atto; in via subordinata, condannare l'ufficio al sostenimento delle intere spese di giudizio, secondo quanto disposto dall'art. 15 del decreto legislativo n. 546/1992»;

Per la resistente Agenzia delle entrate: «rigetto del ricorso con vittoria di spese»;

Per l'Ispettorato Compartimentale Monopoli di Stato di Pescara: «voglia codesta onorevole commissione provinciale dichiarare l'inammissibilità del ricorso proposto per violazione del principio del contraddittorio, per le ragioni sopra esposte, ed in via del tutto subordinata, qualora ritenga di voler valutare nel merito il ricorso, di rigettare, per i motivi addotti nel presente atto, per essere del tutto infondato in diritto e, solo in caso contrario, rimettere la parte resistente nei termini per consentirle una più adeguata difesa.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso notificato il 14 aprile 2003 e contestualmente depositato l'Agenzia ippica Sirio di Maria Cipolla & C. s.n.c. ha impugnato il silenzio-rifiuto formatosi sulla domanda di rimborso presentata, dalla medesima, a mezzo di racc. recapitata il 15 luglio 2002 dall'imposta unica versata «nel periodo intercorrente tra il 16 giugno 1998 e il 19 febbraio 1999» per complessivi euro 224.521,42, nonché degli interessi spettanti *ex lege*.

A fondamento del gravame ha dedotto l'illegittimità delle norme regolamentari emanate con il d.P.R. 169/1998 in quanto le stesse, essendo prive di forza di legge, non potevano individuare — con l'art. 16 — quali soggetti passivi i concessionari dell'accettazione delle scommesse, tra i quali i gestori degli ippodromi ed i titolari delle agenzie ippiche, per cui il pagamento dell'imposta unica nel periodo dal 16 giugno 1998 (data di entrata in vigore del predetto regolamento) al 19 febbraio 1999 (*dies a quo* della vigenza del decreto legislativo 504/1998) era da ritenersi indebito, in difetto di una norma di legge che sancisse la relativa soggettività passiva tributaria.

Parte ricorrente ha pertanto spiegato le conclusioni trascritte in epigrafe.

Si è costituita in giudizio l'Agenzia delle entrate contestando la fondatezza del ricorso e chiedendone la relazione, sull'assunto che la potestà regolamentare era stata legittimamente esercitata — *ex art. 17, comma 2, legge n. 400/1988* — sulla base di quanto disposto con l'art. 3, comma 78, legge n. 662/1996.

Si è altresì costituito in giudizio l'ispettorato compartimentale Monopoli di Stato di Pescara, eccependo, pregiudizialmente, l'inammissibilità del ricorso in quanto il libello non era stato notificato all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato che, *ex art. 8 d.l. 282/2002* convertito con modificazioni nella legge n. 27/2003, a far tempo dal 1° aprile 2003, era competente «in materia di contenzioso delle entrate tributarie riferite anche alle scommesse»; nel merito, ha contestato la fondatezza del ricorso, chiedendone la reiezione.

All'odierna udienza, all'esito della discussione, la causa è stata posta in deliberazione.

D I R I T T O

Deve, *in limine*, disattendersi l'eccezione pregiudiziale sollevata dall'Ispettorato Compartimentale Monopoli di Stato di Pescara.

È stato impugnato un silenzio-rifiuto formatosi nell'ottobre 2002, essendo stata l'istanza di rimborso presentata nel precedente mese di luglio.

Il soggetto emanante tale atto implicito di diniego va individuato nell'Agenzia delle entrate.

Ne consegue che è stata correttamente evocata in giudizio detta Agenzia.

A nulla vale obiettare che *medio tempore*, per effetto dell'art. 8 del d.l. 24 dicembre 2002, n. 282, convertito in legge, con modificazioni, dell'art. 1, legge 21 febbraio 2003, n. 27, con decorrenza dal 1° aprile 2003 «le funzioni dell'amministrazione finanziaria in materia di amministrazione, riscossione e contenzioso delle entrate tributarie riferite ai giochi, anche di abilità, ai concorsi pronostici, alle scommesse e agli apparecchi da divertimento e intrattenimento, sono esercitate dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato».

E ciò per due ordini di ragioni, distinte e concorrenti.

In primis, l'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 8 cit. stabilisce che: «Restano salvi gli effetti degli atti impositivi in materia di giochi, concorsi pronostici e scommesse, emanati sino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, dall'Agenzia delle entrate anche congiuntamente con l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato».

Sicché rimane ferma la legittimazione sostanziale e quella — ad essa connessa — processuale dell'Agenzia delle entrate in relazione agli atti da essa adottati sino al 23 febbraio 2003 [essendo la suindicata legge di conversione, n. 27, entrata in vigore in tale data, ossia il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana (n. 44, s.o.), avvenuta il 22 febbraio 2003].

In secundis, anche a volersi obliterare tale specifica disciplina transitoria, la citata norma che ha trasferito le suddette funzioni non ha affatto previsto che dalla summenzionata data del 1° aprile 2003 la legittimazione passiva va individuata in capo all'amministrazione dei Monopoli anche con riferimento ai rapporti d'imposta sorti tra contribuente ed Agenzia delle entrate e conclusisi sul piano sostanziale con l'emanazione — da parte dell'Ente impositore — di un provvedimento impugnabile in sede giurisdizionale.

Al riguardo, l'art. 10 del decreto legislativo 546/1992 è chiaro ed inequivoco sul punto, disponendo che: «Sono parti nel processo dinanzi alle commissioni tributarie oltre al ricorrente, l'ufficio del Ministero delle finanze o l'ente locale o il concessionario del servizio di riscossione che ha emanato l'atto impugnato o non ha emanato l'atto richiesto ovvero, se l'ufficio è un centro di servizio, l'ufficio delle entrate del Ministero delle finanze al quale spettano le attribuzioni sul rapporto controverso».

Tale norma processuale, dunque, pone un legame inscindibile — fatta salva, come suindicatosi, una diversa previsione legislativa (derogatoria) — tra legittimazione sostanziale e processuale dell'autorità che ha assunto la determinazione oppugnata.

Tutt'al più nella fattispecie in esame potrebbe configurarsi una ipotesi di litisconsorzio necessario, ex art. 14 decreto legislativo 546/1992, che comunque non richiederebbe l'ordine di integrazione del contraddittorio, stante l'intervento in giudizio dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato e la consequenziale attività difensiva svolta dalla medesima.

Nel merito, va preliminarmente affrontata, in termini generali, la tematica concernente la riserva di legge, le prestazioni patrimoniali imposte e la potestà regolamentare, con particolare riferimento al campo tributario.

La riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. ha notoriamente carattere relativo e pertanto il legislatore non è tenuto a disciplinare integralmente, con legge o con atto avente forza di legge (ossia con decreti legislativi, ex art. 76 Cost., e con decreti legge, ex art. 77 Cost.), le singole prestazioni imposte.

Purtuttavia, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato il principio secondo cui, nonostante tale relatività, la base legislativa deve essere sufficiente ad impedire che la discrezionalità dell'amministrazione «trasmodi in arbitrio» (Corte cost. n. 40 del 1957, n. 122 del 1959, n. 36 del 1959, n. 65 del 1962, n. 67 del 1973).

Al riguardo, in materia tributaria la migliore dottrina, pur rilevando che «il legislatore non è tenuto a determinare espressamente gli elementi della prestazione imposta», ha tuttavia posto in risalto la necessità che vengano specificati «i criteri idonei ad escludere l'arbitrio dell'autorità delegata a definire gli elementi necessari per attuare concretamente la legge fiscale, ovverosia il soggetto attivo, il soggetto passivo, il presupposto di fatto, le modalità per la determinazione della base imponibile, l'aliquota» (V. UCKMAR, *Principi comuni di diritto costituzionale tributario*, Padova, 1999, 39).

In sostanza, è indispensabile «che la legge stabilisca quantomeno la disciplina dei soggetti della fattispecie determinante l'imposizione e che fornisca altresì alteri direttivi relativamente all'esercizio dei poteri propri dell'organo impositore» (P. PERLINGIERI e R. DI RAMO, *Commento alla Costituzione italiana*, P. Perlingieri, Napoli, 1997, 130).

Al riguardo, «criterio fondamentale da assumere [omissis] è che la legge deve contenere tutti gli elementi necessari ad individuare la prestazione, nei suoi profili oggettivi e soggettivi» (FEDELE, *Prestazioni imposte*, Enc. Giur. Treccani, vol. XXIV);

Ciò in quanto, come acutamente osservato, «la determinazione degli elementi essenziali della prestazione costituisce una scelta, intesa nel senso di graduazione dei valori e di indicazione di interessi, da parte della normativa primaria» [M. ANTONIETTA GRIPPA SALVETTI, *Riserva di legge e delegificazione nell'ordinamento tributario*, Milano, 1998, 81; l'autrice giunge a tale conclusione facendo notare «che l'art. 23, secondo l'interpretazione elaborata dalla dottrina, comporta che la determinazione degli elementi fondamentali della prestazione imposta (presupposto, base imponibile, modi e criteri per la sua determinazione, nonché soggetti) risultino da legge o atto avente forza di legge»; cfr., altresì, TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario, parte generale*, Torino, 2000, 18-19].

Il giudice costituzionale ha così individuato tali elementi essenziali: «i soggetti tenuti alla prestazione e l'oggetto della stessa, razionali ed adeguati criteri per la concreta individuazione dell'onere, e infine il modulo procedimentale che, come è stato precisato da questa Corte nella sentenza per ultima richiamata, concorre ad escludere l'eventualità di arbitrii da parte dell'Amministrazione» (sent. n. 507/1988); ed ha ritenuto che, in concreto la legge deve determinare quantomeno il soggetto attivo, il soggetto passivo (sent. n. 36 del 1959, n. 93 del 1963, n. 507 del 1988 cit.), il presupposto (*cf.* sent. n. 48 del 1961, laddove leggesi: «l'art. 23 prescrivendo che nessuna prestazione patrimoniale o personale può essere imposta se non in base alla legge non esige che l'istituzione del tributo avvenga "per legge", cioè che tutti i presupposti e gli elementi della prestazione ricavano dalla legge la loro determinazione, ma consente che sia rinviata a provvedimenti amministrativi la fissazione di elementi o di presupposti della prestazione che siano espressione di discrezionalità tecnica, purché risultino assicurate le garanzie atte ad escludere che la discrezionalità si trasformi in arbitrio»), nonché le aliquote o almeno i criteri per determinare in concreto il *quantum* (sent. n. 30 del 1957).

La disciplina della potestà regolamentare è contenuta nell'art. 17 della legge n. 400/1988.

I regolamenti non possono derogare o essere in contrasto con leggi ordinarie.

Purtuttavia, nell'ipotesi di regolamenti delegati, adottati in base al comma 2 dell'art. 17 cit., la legge — indicando i criteri direttivi — può attribuire ai regolamenti il potere, in uno specifico settore e per un determinato caso, di innovare anche l'ordine legislativo.

Tali regolamenti (delegati) possono emanarsi «in materie non coperte da riserva assoluta di legge, previa delegificazione di esse ad opera di una legge la quale autorizzi l'esercizio della potestà regolamentare del governo, fissi le norme generali regolatrici della materia ed abroghi le norme legislative vigenti, con effetto dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari» [v. PIZZORUSSO e GENINATTI SATÈ, *Digesto*, voce Fonti (sistema costituzionale delle)].

Gli stessi, in sostanza, «operano sulla base di criteri direttivi fissati dalla legge delegante, secondo uno schema riportabile a quello dei rapporti tra legge di delegazione e decreti legislativi», nonché «necessitano di preventiva specifica previsione legislativa di delegazione» (VERRIENTI e PONTE, *Digesto*, voce Regolamenti amministrativi; tali autori ritengono che i regolamenti in parola debbano più correttamente qualificarsi di «delegificazione» o «autorizzati»).

Ciò postosi, deve rilevarsi che il D.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della cui legittimità si controverte in questa sede, è un regolamento c.d. «in delegificazione», *ex* art. 17, comma 2, legge n. 400 cit.

In effetti, il comma 78 dell'art. 3 legge 23 dicembre 1996, n. 662, stabilisce che: «Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, si provvede al riordino della materia dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli, per quanto attiene agli aspetti organizzativi, funzionali fiscali e sanzionatori, nonché al riparto dei relativi proventi. Il regolamento è ispirato ai seguenti principi: [omissis]».

Indi, è stato emanato il suddetto D.P.R. n. 169/1998, intitolato «Regolamento recante norme per il riordino della disciplina organizzativa, funzionale e fiscale dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli, nonché per il riparto dei proventi, ai sensi dell'articolo 3, comma 78, della legge 23 dicembre 1996, n. 662».

Tale decreto, pertanto, come ritenuto da Corte cost. n. 100/2000, non è atto avente forza di legge.

Rebus sic stantibus si pone il delicato tema del controllo di costituzionalità di tali atti regolamentari, sottraendosi gli stessi — stante la loro natura — al sindacato del Giudice della legge.

La Corte costituzionale ha dato al riguardo le linee guida nel senso che la soluzione va ricercata «volta a volta, a seconda dei casi, o nella questione di costituzionalità sulla legge abilitante il Governo all'adozione del regolamento, ove il vizio sia a essa riconducibile per avere, in ipotesi, posto principi costituzionali o per aver omesso principi in materie che costituzionalmente li richiedono); o nel controllo di legittimità sul regolamento, nell'ambito dei poteri spettanti ai giudici ordinari o amministrativi, ove il vizio sia proprio ed esclusivo del regolamento stesso» sent. n. 427/2000).

La dottrina ha sapientemente osservato in proposito che: «Lo spazio di intervento della Corte costituzionale risulta fortemente circoscritto, rimanendo limitato esclusivamente all'esercizio di un controllo indiretto attraverso il sindacato sulla legge delegificante; se questa non disciplina in alcun modo il potere che conferisce dovrà essere dichiarata incostituzionale, per contrasto con il fondamentale principio di legalità. La legge abilitante non può quindi limitarsi ad un'attribuzione nuda e generica di potere pena la sua incostituzionalità [omissis] Il problema delle garanzie giurisdizionali nei confronti dei regolamenti governativi è di importanza fondamentale nella ricostruzione di un corretto sistema delle fonti del diritto, nel tentativo di risolvere il crescente disordine del

sistema. L'attenzione si sposta, ancora una volta, correttamente, sulle norme generali regolatrici della materia che, secondo quanto disposto dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, devono essere determinate dalla legge abilitante contestualmente alla scelta delle materie da delegificare e all'indicazione espressa delle norme legislative vigenti da abrogare con effetto dall'entrata in vigore dei regolamenti» (A. IANNUZZI, *Regolamenti in delegificazione e sindacato di costituzionalità: la Corte indica la via*, in banca dati Juris Data, Milano).

Sulla scorta delle considerazioni generali che precedono, il Collegio ritiene fondatamente sospettabili di illegittimità costituzionale gli artt. 3, comma 78, legge 23 dicembre 1996, n. 662, e 17, comma 2, legge 23 agosto 1988, n. 400, in relazione agli artt. 23, 70, 76 e 77 Cost.

Il comma 78, succitato, dell'art. 3 legge 662/1996 prevede che la podestà regolamentare venga esercitata sulle base dei «seguenti principi:

a) individuazione dei casi in cui alla organizzazione ed alla gestione dei giochi, secondo criteri di efficienza e di economicità, provvede direttamente l'amministrazione ovvero è opportuno rivolgersi a terzi;

b) scelta del terzo concessionario secondo criteri di trasparenza ed in conformità alle disposizioni, anche comunitarie;

c) gestione congiunta tra i Ministeri delle finanze e delle risorse agricole, alimentari e forestali, dell'organizzazione e della gestione dei giochi e delle scommesse compatibilmente con quanto indicato nel criterio di cui alla lettera a) e assicurando il coordinamento tra le amministrazioni;

d) ripartizione dei proventi al netto delle imposte in modo da garantire l'espletamento dei compiti istituzionali dell'Unione nazionale incremento razze equine (UNIRE) ed il finanziamento dei montepremi delle corse e delle provvidenze per l'allevamento secondo programmi da sottoporre all'approvazione del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali;

d-bis) revisione e adeguamento del sistema sanzionatorio applicabile alla materia dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli in funzione della ridefinizione degli ambiti della materia conseguente all'osservanza dei criteri di cui alle lettere precedenti, con la previsione, in particolare, di sanzioni anche pecuniarie coerenti e proporzionate alla natura e alla gravità delle violazioni delle nuove fattispecie definite nonché di termini di prescrizione ridotti quanto all'azione di accertamento delle infrazioni e del diritto alla restituzione delle imposte indebitamente pagate;

d-ter) previsione di procedure finalizzate ad un costante monitoraggio del benessere degli animali e alla prevenzione delle pratiche del doping;

d-quater) realizzazione di un sistema organico di misure volte alla promozione della salute e del benessere del cavallo, nonché definizione di un codice che regoli il mantenimento, l'allevamento, la custodia, il commercio e la cessione dei cavalli;

d-quinquies) partecipazione dell'UNIRE, attraverso soggetti allo scopo indicati, nelle commissioni competenti in materia di giochi e scommesse relativi alle corse dei cavalli;

d-sexies) individuazione di adeguate forme di concertazione dell'UNIRE in relazione ai procedimenti riguardanti la materia dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli;

d-septies) accesso dell'UNIRE in tempo reale a tutti i dati concernenti i giochi e le scommesse alle corse dei cavalli e ai rapporti con i concessionari».

Alla luce di tali principi sembrerebbe, *prima facie* non esservi alcuna attribuzione in ordine alla individuazione dei soggetti passivi dell'imposizione tributaria *de qua*.

Senonché i principi stessi vanno interpretati strumentalmente alla finalità della legge abilitante alla potestà regolamentare, per cui avendo avuto il legislatore lo scopo del «riordino della materia dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli, per quanto attiene agli aspetti organizzativi, funzionali, fiscali e sanzionatori, nonché al riparto dei relativi proventi» deve indubbiamente ritenersi — e la sezione è di questo avviso — conferito al Governo il potere di stabilire la suindicata soggettività passiva.

Non a caso con l'art. 15 del citato d.P.R. 169/1998 (recante le norme regolamentari) è stato contemplato che: «Sono soggetti all'imposta unica di cui all'art. 14: a) i gestori degli ippodromi, relativamente alle scommesse accettate all'interno degli ippodromi medesimi; b) i titolari delle agenzie ippiche, per le scommesse dalle stesse accettate; c) il concessionario, per le scommesse TRIS raccolte presso le ricevitorie; d) gli allibratori, per le scommesse a quota fissa dagli stessi accettate».

Il che si traduce — al lume di quanto suespostosi — in una palese violazione dei principi espressi dagli artt. 23, 70, 76 e 77 della Carta fondamentale.

Non può, difatti, seriamente dubitarsi dell'illegittimità, *in parte qua*, del summenzionato comma 78 dell'art. 3 legge n. 662/1996.

Al riguardo, va rilevato che, come osservato dalla dottrina, quello delle deleghe legislative *ante Constitutio-riem* è un «problema storico» della Corte (v. G. RAZZANO, *Il parametro delle norme non scritte nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2002, pag. 5).

Non appare conforme al suindicato dettato costituzionale neppure l'art. 17, comma 2, legge 23 agosto 1988, n. 400, laddove prevede che le leggi ordinarie, nell'autorizzare l'esercizio della potestà regolamentare governativa determinano le «norme regolatrici della materia» anziché «i principi e criteri direttivi».

In effetti, l'art. 76 Cost. stabilisce che: «L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti».

Mentre il comma 2 dell'art. 17 legge 400 cit. dispone che: «Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari».

In proposito la dottrina ha ineccepibilmente osservato che: Nella Costituzione è previsto che sia i regolamenti che i decreti legislativi vengano emanati dal Governo, il quale esercita in essi una sua discrezionalità. Essa è però ben minore nel caso dei regolamenti, che non hanno il potere di modificare la legge e ad essa sono in ogni caso soggetti. Nel caso dei regolamenti di delegificazione — che pongono nuove norme a carattere sublegislativo, le quali quindi possono essere successivamente modificate, anche senza il concorso del Parlamento — vengono di fatto a saltare buona parte delle caratteristiche che differenziano i regolamenti dai decreti legislativi. Ed anzi è di recente paradossalmente accaduto che il Governo abbia goduto di maggiore discrezionalità nella emanazione di regolamenti di delegificazione piuttosto che nella emanazione di decreti legislativi delegati. Ciò sembrerebbe non solo anticostituzionale, ma anche logicamente assurdo. La Corte costituzionale ha in qualche modo tentato di ricondurre nell'alveo della vigente Costituzione i regolamenti di delegificazione, indicando la necessità che per essi la legge autorizzatrice indichi adeguati principi e criteri direttivi, ma così facendo — e questo è un ulteriore paradosso — ha finito con l'accentuare ancora di più la anomala somiglianza tra decreti legislativi e regolamenti di delegificazione. Questa perniciosa confusione tra due strumenti normativi che dovrebbero essere ben differenti era già potenzialmente in nuce — occorre riconoscerlo francamente — nello stesso comma 2 dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, comma che ha preconstituito il modello operativo della successiva copiosa produzione di regolamenti delegificanti. In tale comma si prevedevano infatti regolamenti di delegificazione «... per la disciplina delle materie per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dalla entrata in vigore delle norme regolamentari». Si badi bene che non si vuole qui criticare la delegificazione in generale ovvero l'abbassamento di una norma dal livello legislativo a quello regolamentare. La delegificazione è di per sé costituzionalmente neutra e può anche, in determinati casi, essere opportuna, ma più raramente di quanto sembravano pensare, almeno qualche tempo addietro, alcuni apologeti, che mostravano di voler attribuire alla delegificazione quell'effetto di ampliamento delle libertà individuali e di gruppo, che invece, eventualmente, può conseguire solo ad una deregolamentazione ovvero ad una totale rinuncia — da parte di Stato, regioni ed enti pubblici — ad emanare norme, sia di tipo legislativo che regolamentare, in materie che vengono quindi totalmente lasciate alla autonomia contrattuale dei privati. La delegificazione può anche essere opportuna ma non può non essere operata dalla legge stessa. Invece, nello schema prescritto dal comma 2 dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, la legge di delegificazione (e si perdoni il bisticcio di parole!) deve limitarsi ad indicare «le norme generali regolatrici della materia», cosicché le specifiche disposizioni legislative precedenti che si vuole abrogare, sono individuate dal successivo regolamento. A questo regolamento viene paradossalmente attribuito un potere superiore a quello della legge, come se in un ordinamento militare si prescrivesse che gli ordini all'ufficiale vengono dati dal soldato semplice. A tale regolamento il Parlamento può solo — nell'autorizzare l'esercizio della potestà regolamentare del Governo — fissare preventivamente principi e criteri direttivi, in sostanziale (ed anomala) analogia con quanto il Parlamento fa allorché delega al Governo la funzione legislativa. (Laurenzano, «Il regolamento di delegificazione»).

Ciò è confermato da una «conseguenza fisiologica del procedimento di delegificazione», e cioè consentire che la disciplina di determinate materie delegificate in precedenza regolate da fonti primarie (salvo ovviamente i casi di riserva assoluta di legge), possa essere modificata da fonti regolamentari (*cf.* Corte conti, sez. riun., 27 dicembre 1999, n. 45/E).

Le prospettate questioni di legittimità costituzionale sono senz'altro rilevanti essendo di palmare evidenza che, in caso di scrutinio positivo, l'imposta risulterebbe indebitamente versata dalla società ricorrente (titolare dell'Agenzia ippica) nel periodo dal giugno 1998 al febbraio 1999 (di vigenza della norma regolamentare emanata in virtù della pluricitata disposizione contenuta nel comma 78 dell'art. 3 legge n. 662/1996) e ne conseguirebbe l'accoglimento della domanda attorea

P. Q. M.

Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 e segg. della legge 11 marzo 1953, n. 87; Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 78, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in relazione agli artt. 23, 70, 76 e 77 Cost.;

Dichiara, altresì, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in relazione agli artt. 23, 70, 76 e 77 Cost., nella parte in cui prevede che le leggi ordinarie, nell'autorizzare l'esercizio della potestà regolamentare governativa, determinano «le norme generali regolatrici della materia» anziché «i principi e criteri direttivi»;

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

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Chieti, nella camera di consiglio del 29 settembre 2003.

Il Presidente: CAMPLI

Il giudice estensore: GIALLORETO

04C0757

NN. da 591 a 597

Ordinanze — di contenuto praticamente identico — emesse il 16 marzo 2004 dal Tribunale di Bologna nei procedimenti penali a carico di: Laye Dieya (R.O. 591/2004); Jamal Hayra (R.O. 592/2004); Ionita Corina (R.O. 593/2004); Ben Trad Mouldi (R.O. 594/2004); Beelan Abelmouttalib (R.O. 595/2004); Farah Kalled (R.O. 596/2004); Hossni Said (R.O. 597/2004).

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 ad ipotesi di reato analoghe o più gravi - Lesione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.

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

IL TRIBUNALE

Sulla richiesta del p.m. di convalida dell'arresto di Laye Dieye tratto in arresto a Bologna il 15 marzo 2003 ai sensi dell'art. 14, comma 5-*quinquies* d. lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 per la contravvenzione prevista dall'art. 15, comma 5-*ter* stessa legge.

1. — Premesso che con decreto del 25 luglio 2003 il Prefetto di Bologna aveva disposto l'espulsione dell'arrestato e che, con decreto emesso e notificato il 25 luglio 2003 il questore di Bologna gli aveva ordinato di allontanarsi dal territorio dello Stato entro cinque giorni ai sensi dell'art. 14, comma 5-*bis* del testo unico 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002;

premessi inoltre che l'arrestato è privo di documenti d'identità ed è stato sottoposto a rilievi dattiloscopici per la sua identificazione, non è mai stato condannato, non risulta che abbia pendenze giudiziarie e non è mai stato segnalato dalla polizia come autore di reati;

osserva che sussistono dubbi sulla legittimità costituzionale della norma dell'art. 14, comma 5-*quiquies* d.lgs. n. 286/1998 con riferimento alle norme degli artt. 3 e 13, comma 3 della Costituzione. Poiché non appare manifestamente infondata, la questione deve essere sollevata anche d'ufficio.

2. — Con riferimento all'art. 13, comma 3 della Costituzione, la norma indicata appare illegittima per le seguenti ragioni:

L'art. 13 della Costituzione prevede che «la libertà personale è inviolabile» (comma 1), che la libertà personale può essere limitata soltanto con atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge (comma 2) e che soltanto «in casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di p.s. può adottare provvedimenti provvisori», che devono essere convalidati in tempi brevissimi dall'autorità giudiziaria (comma 3).

Il legislatore ordinario può quindi determinare i casi in cui la libertà personale può essere provvisoriamente limitata dalla p.s., ma la scelta è limitata ai «casi eccezionali di necessità ed urgenza». Poiché l'art. 14 comma 5-*quiquies* prevede l'obbligatorietà dell'arresto quando sia accertata la flagranza della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*, le condizioni di eccezionale gravità ed urgenza che possono giustificare la limitazione provvisoria della libertà personale da parte della p.s. non possono essere valutate in concreto ma soltanto in astratto in relazione al reato a cui è collegata la previsione dell'arresto obbligatorio.

La contravvenzione in esame per la quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza è un reato di mera condotta. L'elemento materiale del reato è il fatto dello straniero che, già espulso dal territorio dello Stato in quanto clandestino non abbia osservata l'ordine di allontanamento del questore.

La struttura del reato non prevede quindi né la lesione o la messa in pericolo di un bene costituzionalmente protetto, né una condizione soggettiva di pericolosità specifica dell'autore, che, mai condannato ingiudicato per altri reati, non può essere giudicato socialmente pericoloso (*cf.* sentenze 126/1972 e 64/1977 della Corte costituzionale nelle quali la legittimità dell'arresto era collegata al preesistente accertamento giudiziale delle condizioni di pericolosità sociale).

La permanenza clandestina dello straniero in Italia è una condizione che legittima l'espulsione ma non costituisce alcun reato e che, dipendendo dalla formale assenza di documenti d'identità, non può essere indice di per se stessa di una specifica pericolosità del soggetto.

Né la condotta punita né le condizioni dell'agente assumono quindi, nel nostro caso, quei connotati di eccezionale necessità ed urgenza che giustificano il potere della p.s. di limitare la libertà personale ai sensi dell'art. 13 comma 3 Cost.

Si deve anche osservare che l'arresto obbligatorio è previsto in questo caso per una contravvenzione. Il sistema processuale vigente non prevede per le contravvenzioni l'applicazione di misure cautelari (artt. 280 e 287 c.p.p.). Il nostro caso non fa eccezione e dunque anche nel nostro caso, l'arresto non ha una funzione precautelare. Esistono altri casi in cui l'arresto è consentito a prescindere dalla successiva applicazione di misure cautelari ma si tratta di casi molto diversi dal nostro.

Un primo caso è quello previsto per il delitto di cui all'art. 189 del codice della strada (la pena edittale è inferiore ai limiti che consentono l'applicazione di misure cautelari). Altri casi sono quelli previsti per le contravvenzioni previste dall'art. 4 commi 1 e 2, 4 e 5 legge n. 110/1975 se sussiste l'aggravante della finalità di discriminazione o odio etnico, razziale ecc.

Ma è evidente nel primo di questi casi (a prescindere dal fatto che si tratta di delitto e non di contravvenzione) la necessità di un intervento immediato diretto a limitare la libertà di chi si sia dato alla fuga, abbandonando la vittima di un incidente stradale da lui cagionato e abbia messa in pericolo la sicurezza individuale e collettiva (*cf.* in proposito Carte cost. 305/1996) e negli altri casi la necessità di limitare la libertà personale di persone che portino senza licenza armi proprie o improprie o, anche provvisti di licenza, in riunioni pubbliche, quando sussista l'oggettivo della destinazione ad atti violenti per finalità di discriminazione o di odio razziale.

La necessità dell'arresto in flagranza privo di finalità precautelari dipende, in questi casi, dal fatto che si tratta di condotte attive (lesioni personali con conseguente fuga e abbandono della vittima e porto d'armi in occasioni o con finalità non consentite) che pongono concretamente in pericolo la sicurezza individuale e collettiva, e sono necessariamente dolose. L'arresto previsto dall'art. 14, comma 5-*quiquies* riguarda invece una condotta meramente omissiva, che non pone in pericolo l'incolumità altrui e può essere anche colposa.

È il caso di aggiungere che la Corte cost. con la sentenza 305/1996 ha confermato la legittimità della previsione dell'arresto per il delitto di cui all'art. 129 codice della strada ma in quanto l'arresto è previsto come facoltativo e quindi «richiede sempre la sussistenza, nei singoli casi concreti, dei presupposti ai quali l'art. 381 comma 4, subordina in via generale l'adozione di tale misura».

Nel caso in esame invece l'obbligatorietà dell'arresto esclude ogni valutazione sulla concreta pericolosità della condotta, con la conseguenza, che la previsione dell'arresto potrebbe essere conforme alla norma dell'art. 13, comma 3 Cost. soltanto se si ritenesse eccezionalmente necessario ed urgente limitare la libertà di uno straniero tutte le volte in cui abbia violato l'ordine di allontanamento del questore successivo alla espulsione dal territorio nazionale. Ma l'ipotesi rende evidente il contrasto con principio dell'inviolabilità della libertà personale previsto appunto dall'art. 13 Cost.

L'arresto obbligatoria non potrebbe neppure trovare una giustificazione nell'eccezionale necessità ed urgenza di procedere al rito direttissimo imposto dallo stesso art. 14, comma 5-*quinquies* per l'accertamento della contravvenzione dell'art. 14 5-*ter*. Il rito direttissimo nel nostro ordinamento non è infatti vincolato alla necessaria presenza dell'imputato in udienza, come appare dall'art. 449 c.p.p. che lo prevede in tutti i casi in cui l'imputato i casi in cui l'imputato — non arrestato né detenuto — abbia reso confessione, nei casi previsti dall'art. 450, comma 2, c.p.p. che espressamente dispone regole processuali per l'ipotesi di citazione a giudizio dell'imputato a piede libero, oltre che nei casi previsti dallo stesso d.lgs. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/1992, che all'art. 13, comma 13-*ter* prevede ipotesi di arresto facoltativo disponendo che in ogni caso — e quindi anche quando la facoltatività dell'arresto non sia stata esercitata e perciò l'imputato resti libero — si proceda contro l'autore con rito direttissimo.

Nè infine l'eccezionale necessità ed urgenza dell'arresto può essere collegata all'eccezionale necessità di eseguire l'espulsione immediata dell'arrestato che può essere effettuata anche con accompagnamento alla frontiera e in modo del tutto autonomo indipendente dall'arresto, ai sensi dell'art. 13, comma 4, d.lgs. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002.

3. — Con riferimento all'art. 3 della Costituzione che impone al legislatore il rispetto del limite della ragionevolezza come qualificato nelle sentenze della Corte costituzionale n. 26/1979, 103/1982, 409/1989, 394/1994¹⁾ la previsione dell'arresto obbligatorio parrebbe essere incostituzionale per le seguenti ragioni:

L'art. 13, comma 13 del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 prevede il fatto dello straniero che, espulso e materialmente accompagnato alla frontiera, rientri nel territorio nazionale e punisce questa condotta con l'arresto da sei mesi a un anno, cioè con una pena identica a quella prevista per la contravvenzione prevista dall'art. 14, comma-*ter* per il caso dello straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore.

In realtà la condotta descritta all'art. 14, comma 5-*ter* appare meno grave di quella i cui all'art. 13, comma 13; in quest'ultimo caso lo straniero che, accompagnato coattivamente alla frontiera a mezzo della forza pubblica e fisicamente espulso dal territorio dello Stato, vi rientra, pone in essere una condotta attiva di trasgressione non solo ad un ordine legalmente dato ma anche ad attività che hanno impegnato lo Stato con risorse umane e materiali e ha quindi mostrato un atteggiamento volitivo particolarmente forte mentre la condotta di cui all'art. 14, comma 5-*ter* è meramente omissiva poiché lo straniero «intimato» si limita a non adempiere l'ordine e a non presentarsi alla frontiera nel termine indicato, tiene cioè una condotta compatibile anche con la semplice colpa.

Se dunque è corretto ritenere che la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-*ter* di gravità pari o addirittura minore rispetto a quella di cui all'art. 13, comma 13, le previsioni di un arresto obbligatorio nel primo caso e facoltativo nel secondo non appare ragionevole.

Ma c'è di più. L'art. 13, comma 13-*ter* del testo unico, in esame prevede come facoltativo l'arresto anche in caso di commissione di uno dei delitti previsti dal precedente comma 13-*bis* e, fra essi, oltre a quello dello straniero già denunciato per la contravvenzione di cui al comma 13 e nuovamente espulso con accompagnamento alla frontiera, c'è anche quello di violazione dell'espulsione disposta dal giudice che, ai sensi dell'art. 16 del decreto, può essere disposta con la sentenza come sanzione sostitutiva di una condanna per reato non colposo od una pena detentiva entro il limite di due anni e quindi anche in relazione a soggetti che hanno dimostrato già, in concreto, di essere pericolosi. È indubbia che tali soggetti devono essere ritenuti più pericolosi e il loro reingresso nello Stato più allarmante della semplice permanenza di uno straniero che non abbia obbedito all'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato entro cinque giorni.

¹⁾ Vedi anche Corte costituzionale n. 53/1958 dove si legge che «non si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore se si dichiara che il principio di uguaglianza è violato quando il legislatore assoggetta ad un'indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera diverse».

Il legislatore ha perciò trattato in maniera difforme situazioni almeno uguali (prevedendo l'arresto obbligatorio per la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter e quello facoltativo per la contravvenzione di cui all'art. 13, comma 13), e in maniera più grave reati di minore gravità (la contravvenzione di cui all'art. 14 comma 5-ter) rispetto ai delitti di cui all'art. 13, comma 13-bis.

D'altra parte, la norma di cui all'art. 14, comma 5-ter è diretta a sanzionare, la condotta omissiva dello straniero che si sottrae all'esecuzione volontaria di un ordine dell'autorità essendo stato questo ordine emanato perché lo straniero si trova in una particolare condizione soggettiva (privo di documenti di identificazione e dunque non passibile di espulsione coatta verso un determinato Stato) ma in sé non illecita.

L'essere clandestino e non identificabile non integra infatti alcuna ipotesi di reato.

Scegliendo inoltre il reato di natura contravvenzionale (anche per conformità con ipotesi simili come quella dell'art. 650 c.p. e dell'art. 2, legge n. 1423/1956) lo stesso legislatore ha qualificato la condotta in termini di minore gravità escludendo anche la possibilità di applicare misure cautelari.

La previsione dell'arresto obbligatorio per l'ipotesi in esame, in contrasto con la previsione della mera facoltatività dell'arresto per fattispecie di reato di uguale o addirittura di minore gravità dell'arresto per fattispecie di reato di uguale o addirittura di minore gravità, è perciò censurabile per il mancato rispetto del principio della ragionevolezza.

È appena il caso di ricordare, per concludere, che il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., benché testualmente riferito ai «cittadini» deve ritenersi esteso agli stranieri, trattandosi di norma diretta alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (Corte cost. sent. n. 104/1969).

4. — La questione sollevata è rilevante poiché l'arrestato è stato privato della libertà personale e obbligatoriamente tratto in arresto, senza alcun giudizio di pericolosità, per la violazione dell'art. 14, comma 5-ter e condotto davanti al giudice per la convalida dell'arresto e il giudizio direttissimo ai sensi dell'art. 558 c.p.p.

La circostanza che la mancata convalida dell'arresto determinerà la caducazione della misura non può influire sulla rilevanza della questione di legittimità. In proposito è sufficiente richiamare la sentenza n. 54/1993 della Corte costituzionale con la quale è stata, fra l'altro, affermata testualmente che nel giudizio di convalida: «la rilevanza della questione permane, trattandosi di stabilire se la liberazione dell'arrestato 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».

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 per contrasto con gli artt. 3 e 13, comma 3 della Costituzione:

Sopende giudizio in corso.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Bologna, addì 16 marzo 2004

Il giudice: CORNIA

N. 598

*Ordinanza del 22 marzo 2004 emessa dal Tribunale di Bologna
nel procedimento penale a carico di Cerchina Lilia*

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

- 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

Sulla richiesta del p.m. di convalida dell'arresto di Cerchina Lilia arrestata a Bologna il 20 marzo 2004 ai sensi dell'art. 14 comma 5-*quinquies* d.lgs. 286/1998 — come modificato dalla legge 189/2002 — per la contravvenzione prevista e punita dall'art. 14 comma 5-*ter* stessa legge;

Premesso che l'arrestato è stato colpito da provvedimento di espulsione del Prefetto di Bologna in data 11 febbraio 2004 e in data pari il questore di Bologna gli ha ordinato di allontanarsi dal territorio dello Stato entro 5 giorni, ai sensi dell'art. 14 comma 5-*bis* d.lgs. 286/1998, come modificato dalla legge 189/2002;

Dato atto che l'arrestata è priva di documenti di identificazione validi ed è stata sottoposta a rilievi dattiloscopici per la sua identificazione, in base ai quali si è accertato che la stessa è priva di qualunque pregiudizio;

Osservato che:

il decreto legislativo 286/1998 come recentemente modificato dalla legge 189/2002 prevede l'espulsione dello straniero che sia entrato nel territorio dello stato sottraendosi ai controlli di frontiera o vi si sia trattenuto senza permesso di soggiorno valido (art. 13 comma 2 lett. *a-b*);

l'espulsione è disposta dal Prefetto ed è sempre eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 13 comma 4), salvo nei casi concernenti lo straniero il cui permesso di soggiorno sia scaduto da più di sessanta giorni e non ne sia stato chiesto il rinnovo, per il quale l'espulsione eseguita mediante accompagnamento alla frontiera viene sostituita dall'intimazione a lasciare il territorio dello stato entro quindici giorni (art. 13 comma 5);

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 ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo (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;

come rimedio ulteriore ed esterno, qualora non sia stato possibile trattenere lo straniero nel centro, o trattenerlo ulteriormente (essendo decorso il termine massimo di giorni 30+30 di cui al comma 5 dell'art. 14), il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello stato entro 5 giorni (art. 14 comma 5-*bis*);

orbene, implicitamente confermando che la clandestinità in sé non è reato, ma lo è solo l'inottemperanza al relativo provvedimento di espulsione, il legislatore ha contemplato diverse ipotesi sanzionatorie per l'inosservanza dei diversi tipi di espulsione;

la disobbedienza che si realizzi per la prima volta, di regola, è un illecito contravvenzionale (l'eccezione è costituita dalla trasgressione all'espulsione disposta dal giudice a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione; art. 16 commi 1 e 5); le condotte sanzionate sono il rientro nel territorio dello stato senza speciale autorizzazione del ministero dell'interno (art. 13 comma 13) e il trattenimento ingiustificato nel territorio dello

Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi dell'art. 14 comma 5-bis; per entrambe le contravvenzioni la pena prevista è l'arresto da sei mesi ad un anno ed è previsto che si proceda a nuova espulsione con accompagnamento alla frontiera (art. 13 comma 13 in fine e art. 14 comma 5-ter in fine);

la reiterazione della condotta disobbediente (ovverosia il rientro dello straniero già denunciato per il reato di cui all'art. 13 comma 13 o il rinvenimento nel territorio dello Stato dello straniero espulso ai sensi dell'art. 14 comma 5-ter) realizza un delitto, punito con la reclusione da 1 a 4 anni (art. 13 comma 13-bis in fine e art. 14 comma 5-quater);

quanto agli aspetti processuali, gli art. 13 e 14 prevedono per i reati in ciascuno di essi contemplati rispettivamente l'arresto facoltativo in flagranza (art. 13 comma 13-ter per le violazioni dell'art. 13-bis è consentito anche il fermo fuori dei casi di flagranza) e l'arresto obbligatorio (art. 14 comma 5-quinquies) e sempre il rito direttissimo.

Ritenuto che:

la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 5-quinquies nella parte in cui prevede come obbligatorio l'arresto per il reato di cui al comma 5-ter appare non manifestamente infondata e rilevante e va sollevata d'ufficio, per le ragioni che seguono, con riferimento ai parametri costituzionali di cui all'art. 3 Cost.;

i reati contravvenzionali previsti dagli art. 13 e 14 rivestono quanto meno pari gravità; infatti sono sanzionati con la medesima pena edittale, prevedono identiche conseguenze sul piano amministrativo (nuova espulsione con accompagnamento alla frontiera) e penale in caso di reiterazione della condotta (lo straniero che, dopo essere stato denunciato per la contravvenzione, viene nuovamente colto nel territorio dello Stato commette un delitto punito con la reclusione da 1 a 4 anni);

in realtà, a ben vedere, la condotta descritta all'art. 14 comma 5-ter appare meno grave di quella di cui all'art. 13 comma 13; in quest'ultimo caso lo straniero che, dopo essere stato accompagnato coattivamente alla frontiera a mezzo della forza pubblica e fisicamente espulso dal territorio dello Stato, vi rientra, pone in essere una condotta attiva di trasgressione non solo ad un ordine legalmente dato ma anche ad attività che hanno impegnato lo Stato con risorse umane e materiali, e ha quindi mostrato un atteggiamento volitivo particolarmente forte; la condotta di cui all'art. 14 comma 5-ter è invece meramente omissiva, nel senso che lo straniero «intimato» si limita a non adempiere l'ordine e a non presentarsi alla frontiera nel termine indicato, atteggiamento che è compatibile anche con la semplice colpa;

se è dunque corretto ritenere che la contravvenzione di cui all'art. 14 comma 5-ter è di gravità pari o addirittura minore rispetto a quella di cui all'art. 13 comma 13 non vi è alcuna ragione che giustifichi la previsione di un arresto obbligatorio nel primo caso e facoltativo nel secondo;

ma v'è di più; l'art. 13 comma 13-ter prevede come facoltativo l'arresto anche in caso di commissione di uno dei delitti previsti dal precedente comma 13-bis; e fra essi, oltre a quello dello straniero che, già denunciato per la contravvenzione di cui al comma 13 e nuovamente espulso con nuovo accompagnamento alla frontiera, sia rientrato nel territorio dello Stato, vi è anche quello di violazione dell'espulsione disposta dal giudice; orbene, tale espulsione ai sensi dell'art. 16 del decreto può essere disposta con la sentenza, come sanzione sostitutiva di condanna per reato non colposo ad una pena detentiva entro il limite di due anni, e quindi anche in relazione a soggetti che hanno dimostrato già, in concreto, di essere pericolosi, tenuto conto dell'entità della condanna loro inflitta; non vi è alcun dubbio che tali soggetti debbano essere ritenuti più pericolosi e il loro reingresso nel territorio dello Stato più allarmante del semplice permanere di uno straniero la cui unica «colpa» è quella di avere trasgredito ad un ordine del questore che gli intimava di uscire dallo Stato entro 5 giorni;

sembra pertanto indiscutibile che nel sistema degli art. 13 e 14 il legislatore abbia trattato in maniera difforme situazioni quanto meno uguali (prevedendo l'arresto obbligatorio per la contravvenzione di cui all'art. 14 comma 5-ter e quello facoltativo per la contravvenzione di cui all'art. 13 comma 13) e in maniera più grave reati di minore gravità (la contravvenzione di cui all'art. 14 comma 5-ter rispetto ai delitti di cui all'art. 13 comma 13-bis);

peraltro l'arresto obbligatorio è istituito riservato, nell'attuale ordinamento, solo ai delitti e fra essi a quelli particolarmente gravi indicati nell'art. 380 c.p.p.; nessuna contravvenzione prevede l'arresto obbligatorio e solo una (art. 6 d.l. 122/1993 convertito in legge 205/1993) lo consente come facoltà; anche in tale ultima ipotesi, inoltre, la condotta che viene sanzionata in via preprocessuale con l'arresto in flagranza appare di notevole pericolosità sociale (porto nelle pubbliche riunioni di armi o strumenti atti ad offendere e porto di armi o strumenti atti ad offendere per ragioni di odio razziale, etnico ecc.), in confronto alla condotta di chi contravviene all'obbligo del questore di lasciare il territorio dello Stato entro 5 giorni;

nè la disparità di trattamento sembra trovare alcuna giustificazione di natura processuale o di politica criminale;

infatti da un lato, poiché nel nostro ordinamento è consentito procedere nella contumacia dell'imputato, non appare necessario garantirne fisicamente la presenza di fronte al giudice, né l'obbligatorietà dell'arresto è necessariamente collegata al rito processuale adottabile (rito direttissimo), giacché lo stesso decreto legislativo 286/1998 prevede il rito direttissimo obbligatorio anche per i reati di cui all'art. 13 commi 13-*bis* e 13-*ter*, per i quali — come detto — l'arresto è facoltativo, in tal modo introducendo una deroga al generale principio secondo cui l'adozione del rito direttissimo è generalmente collegata all'arresto (peraltro già il comma 5 dell'art. 449 c.p.p. prevede una ipotesi diversa di rito direttissimo, collegato alla confessione dell'imputato e non all'avvenuto arresto; analogamente l'art. 12-bis d.l. 8 giugno 1992 n. 302 stabilisce che per i reati concernenti le armi e gli esplosivi il pubblico ministero procede al giudizio direttissimo anche fuori dei casi previsti dagli artt. 449 e 558 c.p.p.);

per quanto concerne le eventuali ragioni di politica criminale perseguite dal legislatore, va rammentato che la *ratio* della norma incriminatrice è quella di sanzionare un soggetto che si è sottratto all'esecuzione volontaria di un ordine dell'autorità, ordine che è stato emanato perché egli si trova bensì in una condizione soggettiva particolare (senza documenti di identificazione e dunque non passibile di espulsione coatta verso un determinato stato) ma in sé non illecita, non integrando alcuna ipotesi di reato l'essere clandestino e non identificato; inoltre, scegliendo il reato di natura contravvenzionale (del resto conformemente ad altre fattispecie analoghe; v. art. 650 c.p. e art. 2 legge 1423/1956) lo stesso legislatore ha qualificato la condotta in termini di minore gravità, rendendo anche impossibile l'adozione di qualunque misura cautelare; è ben vero che nella sfera della discrezionalità legislativa rientrano le scelte sulla qualità e quantità delle sanzioni e sui presupposti di applicabilità delle misure cautelari e precautelari, ma è altrettanto vero che l'uso della discrezionalità legislativa può essere censurata sotto il profilo della legittimità costituzionale nei casi in cui non sia stato rispettato il limite della ragionevolezza (*cf.* sentenze Corte cost. 26/1979, 103/1982, 409/1989, 341/1994; secondo Corte cost. 53/1958 «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»);

ne può dubitarsi che il principio di uguaglianza, nonostante il riferimento letterale dell'art. 3 cost. ai «cittadini», debba ritenersi esteso anche agli stranieri, allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (Corte cost. 104/1969);

nella fattispecie concreta la questione è anche rilevante; infatti Cerchina Lilia è stata privata, della libertà personale a seguito di arresto obbligatorio, a prescindere da qualunque valutazione di pericolosità personale (che nella fattispecie non sussisteva, trattandosi di soggetto privo di pregiudizi), per la violazione dell'art. 14 comma 5-*ter* e condotto avanti al giudice per la convalida dell'arresto e il giudizio direttissimo ai sensi dell'art. 558 c.p.p.;

la circostanza che la mancata convalida dell'arresto del prevenuto nel termine previsto dagli artt. 558 e 391 u.co. c.p.p. determinerà la caducazione della misura, non può influire sulla rilevanza della questione di legittimità, come puntualmente osservato dalla Corte cost. con sentenza 54/1993 nella quale si legge «il provvedimento di liberazione dell'arrestato era imposto dalla disposizione dell'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 costituzione dell'art. 14 comma 5-*quinquies* d.lgs. 286/1998 come modificato dalla legge 189/2002, nella parte in cui prevede come obbligatorio l'arresto per il reato previsto dal comma 5-*ter*, in relazione all'art. 3 della costituzione appare non manifestamente infondata e rilevante.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge 87/1953;

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 5-quinquies d.lgs. 286/1998 come modificato dalla legge 189/2002 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Bologna, addì 22 marzo 2004

Il giudice: ZAVATTI

04C0759

N. 599

*Ordinanza del 22 marzo 2004 emessa dal Tribunale di Bologna
nel procedimento penale a carico di Ungureanu Mariana ed altra*

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

- 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

Sulla richiesta del p.m. di convalida dell'arresto di Ungureanu Mariana Alias Muraru Gheorgita Simona e Karakas Patricia Alias Stefanoi Ivana arrestate a Bologna il 20 marzo 2004 ai sensi dell'art. 14 comma 5-quinquies d.lgs. n. 286/1998 — come modificato dalla legge n. 189/2002 — per la contravvenzione prevista e punita dall'art. 14 comma 5-ter stessa legge;

Premesso che l'arrestate sono state colpite da provvedimento di espulsione dei Prefetti di Treviso e Bologna in date 15 maggio 2003 e 11 febbraio 2004 e in date 15 maggio 2003 e 11 febbraio 2004 i questori di Treviso e Bologna di hanno ordinato di allontanarsi dal territorio dello Stato entro 5 giorni, ai sensi dell'art. 14 comma 5-bis d.lgs n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002;

Dato atto che l'arrestate dotate di documenti di identificazione validi, sono state sottoposte a rilievi dattiloscopici per la sua identificazione, in base ai quali si è accertato che esse sono prive di precedenti penali significativi;

Osservato che:

il decreto legislativo n. 286/1998 come recentemente modificato dalla legge 189/2002 prevede l'espulsione dello straniero che sia entrato nel territorio dello stato sottraendosi ai controlli di frontiera o vi si sia trattato senza permesso di soggiorno valido (art. 13 comma 2 lett. a-b);

l'espulsione è disposta dal Prefetto ed è sempre eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 13 comma 4), salvo nei casi concernenti lo straniero il cui permesso di sog-

giorno sia scaduto da più di sessanta giorni e non ne sia stato chiesto il rinnovo, per il quale l'espulsione eseguita mediante accompagnamento alla frontiera viene sostituita dall'intimazione a lasciare il territorio dello stato entro 15 giorni (art. 13 comma 5);

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 ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo (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;

come rimedio ulteriore ed estremo, qualora non sia stato possibile trattenere lo straniero nel centro, o trattenerlo ulteriormente (essendo decorso il termine massimo di giorni 30+30 di cui al comma 5 dell'art. 14), il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello stato entro 5 giorni (art.14 comma 5-bis);

orbene, implicitamente confermando che la clandestinità in sé non è reato, ma lo è solo l'inottemperanza al relativo provvedimento di espulsione, il legislatore ha contemplato diverse ipotesi sanzionatorie per l'inosservanza dei diversi tipi di espulsione;

la disobbedienza che si realizzi per la prima volta, di regola, è un illecito contravvenzionale (l'eccezione è costituita dalla trasgressione all'espulsione disposta dal giudice a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione; art. 16 commi 1 e 5); le condotte sanzionate sono il rientro nel territorio dello Stato senza speciale autorizzazione del Ministero dell'interno (art. 13 comma 13) e il trattenimento ingiustificato nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi dell'art. 14 comma 5-bis; per entrambe le contravvenzioni la pena prevista è l'arresto da sei mesi ad un anno ed è previsto che si proceda a nuova espulsione con accompagnamento alla frontiera (art. 13 comma 13 in fine e art. 14 comma 5-ter in fine);

la reiterazione della condotta disobbediente (ovverosia il rientro dello straniero già denunciato per il reato di cui all'art. 13 comma 13 o il rinvenimento nel territorio dello Stato dello straniero espulso ai sensi dell'art. 14 comma 5-ter) realizza un delitto, punito con la reclusione da 1 a 4 anni (art. 13 comma 13-bis in fine e art. 14 comma 5-quater);

quanto agli aspetti processuali, gli art. 13 e 14 prevedono per i reati in ciascuno di essi contemplati rispettivamente l'arresto facoltativo in flagranza (art. 13 comma 13-ter, per la violazione dell'art. 13-bis è consentito anche il fermo fuori dei casi di flagranza) e l'arresto obbligatorio (art. 14 comma 5-quinquies) e sempre il rito direttissimo;

Ritenuto che:

la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 5-quinquies nella parte in cui prevede come obbligatorio l'arresto per il reato di cui al comma 5-ter appare non manifestamente infondata e rilevante e va sollevata d'ufficio, per le ragioni che seguono, con riferimento ai parametri costituzionali di cui all'art. 3 Cost.;

i reati contravvenzionali previsti dagli art. 13 e 14 rivestono quanto meno pari gravità; infatti sono sanzionati con la medesima pena edittale, prevedono identiche conseguenze sul piano amministrativo (nuova espulsione con accompagnamento alla frontiera) e penale in caso di reiterazione della condotta (lo straniero che, dopo essere stato denunciato per la contravvenzione, viene nuovamente colto nel territorio dello Stato commette un delitto punito con la reclusione da 1 a 4 anni);

in realtà, a ben vedere, la condotta descritta all'art. 14 comma 5-ter appare meno grave di quella di cui all'art. 13 comma 13; in quest'ultimo caso lo straniero che, dopo essere stato accompagnato coattivamente alla frontiera a mezzo della forza pubblica e fisicamente espulso dal territorio dello Stato, vi rientra, pone in essere una condotta attiva di trasgressione non solo ad un ordine legalmente dato ma anche ad attività che hanno impegnato lo Stato con risorse umane e materiali, e ha quindi mostrato un atteggiamento volitivo particolarmente forte; la condotta di cui all'art. 14 comma 5-ter è invece meramente omissiva, nel senso che lo straniero «intimato» si limita a non adempiere l'ordine e a non presentarsi alla frontiera nel termine indicato, atteggiamento che è compatibile anche con la semplice colpa;

se è dunque corretto ritenere che la contravvenzione di cui all'art. 14 comma 5-ter è di gravità pari o addirittura minore rispetto a quella di cui all'art. 13 comma 13 non vi è alcuna ragione che giustifichi la previsione di un arresto obbligatorio nel primo caso e facoltativo nel secondo;

ma v'è di più; l'art. 13 comma 13-ter prevede come facoltativo l'arresto anche in caso di commissione di uno dei delitti previsti dal precedente comma 13-bis; e fra essi, oltre a quello dello straniero che, già denunciato per la contravvenzione di cui al comma 13 e nuovamente espulso con nuovo accompagnamento alla frontiera, sia rientrato nel territorio dello Stato, vi è anche quello di violazione dell'espulsione disposta dal giudice; orbene, tale espulsione ai sensi dell'art. 16 del decreto può essere disposta con la sentenza, come sanzione sostitutiva di condanna per reato non colposo ad una pena detentiva entro il limite di due anni, e quindi anche in relazione a soggetti che hanno dimostrato già, in concreto, di essere pericolosi, tenuto conto dell'entità della condanna loro inflitta; non vi è alcun dubbio che tali soggetti debbano essere ritenuti più pericolosi e il loro reingresso nel territorio dello Stato più allarmante del semplice permanere di uno straniero la cui unica «colpa» è quella di avere trasgredito ad un ordine del questore che gli intimava di uscire dallo Stato entro 5 giorni;

sembra pertanto indiscutibile che nel sistema degli artt. 13 e 14 il legislatore abbia trattato in maniera difforme situazioni quanto meno uguali (prevedendo l'arresto obbligatorio per la contravvenzione di cui all'art. 14 comma 5-ter e quello facoltativo per la contravvenzione di cui all'art. 13 comma 13) e in maniera più grave reati di minore gravità (la contravvenzione di cui all'art. 14 comma 5-ter rispetto ai delitti di cui all'art. 13 comma 13-bis);

peraltro l'arresto obbligatorio è istituito riservato, nell'attuale ordinamento, solo ai delitti e fra essi a quelli particolarmente gravi indicati nell'art. 380 c.p.p.; nessuna contravvenzione prevede l'arresto obbligatorio e solo una (art. 6 d.l. n. 122/1993 convertito in legge n. 205/1993) lo consente come facoltà; anche in tale ultima ipotesi, inoltre, la condotta che viene sanzionata in via preprocessuale con l'arresto in flagranza appare di notevole pericolosità sociale (porto nelle pubbliche riunioni di armi o strumenti atti ad offendere e porto di armi o strumenti atti ad offendere per ragioni di odio razziale, etnico ecc.), in confronto alla condotta di chi contravviene all'obbligo del questore di lasciare il territorio dello Stato entro 5 giorni;

né la disparità di trattamento sembra trovare alcuna giustificazione di natura processuale o di politica criminale;

infatti da un lato, poiché nel nostro ordinamento è consentito procedere nella contumacia dell'imputato, non appare necessario garantirne fisicamente la presenza di fronte al giudice, né l'obbligatorietà dell'arresto è necessariamente collegata al rito processuale adottabile (rito direttissimo), giacché lo stesso decreto legislativo n. 286/1998 prevede il rito direttissimo obbligatorio anche per i reati di cui all'art. 13 commi 13-bis e 13-ter, per i quali — come detto — l'arresto è facoltativo, in tal modo introducendo una deroga al generale principio secondo cui l'adozione del rito direttissimo è generalmente collegata all'arresto (peraltro già il comma 5 dell'art. 449 c.p.p. prevede una ipotesi diversa di rito direttissimo, collegato alla confessione dell'imputato e non all'avvenuto arresto; analogamente l'art. 12-bis d.l. 8 giugno 1992 n. 302 stabilisce che per i reati concernenti le armi e gli esplosivi il pubblico ministero procede al giudizio direttissimo anche fuori dei casi previsti dagli artt. 449 e 558 c.p.p.);

per quanto concerne le eventuali ragioni di politica criminale perseguite dal legislatore, va rammentato che la *ratio* della norma incriminatrice è quella di sanzionare un soggetto che si è sottratto all'esecuzione volontaria di un ordine dell'autorità, ordine che è stato emanato perché egli si trova bensì in una condizione soggettiva particolare (senza documenti di identificazione e dunque non passibile di espulsione coatta verso un determinato Stato) ma in sé non illecita, non integrando alcuna ipotesi di reato l'essere clandestino e non identificato; inoltre, scegliendo il reato di natura contravvenzionale (del resto conformemente ad altre fattispecie analoghe; v. art. 650 c.p. e art. 2 legge n. 1423/1956) lo stesso legislatore ha qualificato la condotta in termini di minore gravità, rendendo anche impossibile l'adozione di qualunque misura cautelare; è ben vero che nella sfera della discrezionalità legislativa rientrano le scelte sulla qualità e quantità delle sanzioni e sui presupposti di applicabilità delle misure cautelari e precautelari, ma è altrettanto vero che l'uso della discrezionalità legislativa può essere censurato sotto il profilo della legittimità costituzionale nei casi in cui noti sia stato rispettato il limite della ragionevolezza (cfr. sentenze Corte cost. 26/1979, 103/1982, 409/1989, 341/1994; secondo Corte cost. 53/1958 «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»);

né può dubitarsi che il principio di uguaglianza, nonostante il riferimento letterale dell'art. 3 Cost. ai «cittadini», debba ritenersi esteso anche agli stranieri, allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (Corte cost. 104/1969);

nella fattispecie concreta la questione è anche rilevante; infatti è stato privato della libertà personale a seguito di arresto obbligatorio, a prescindere da qualunque valutazione di pericolosità personale (che nella fattispecie non sussisteva, trattandosi di soggetto privo di pregiudizi), per la violazione dell'art. 14 comma 5-ter e condono avanti al giudice per la convalida dell'arresto e il giudizio direttissimo ai sensi dell'art. 558 c.p.p.;

la circostanza che la mancata convalida dell'arresto del prevenuto nel termine previsto dagli art. 558 e 391 u.co. c.p.p. determinerà la caducazione della misura, non può influire sulla rilevanza della questione di legittimità, come puntualmente osservato dalla Corte cost. con sentenza 54/1993 nella quale si legge «il provvedimento di liberazione dell'arrestato era imposto dalla disposizione dell'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 come modificato dalla legge n. 189/2002, nella parte in cui prevede come obbligatorio l'arresto per il reato previsto dal comma 5-ter, in relazione all'art. 3 della costituzione appare non manifestamente infondata e rilevante.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

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

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Bologna, addì 22 marzo 2004

Il giudice: ZAVATTI

NN. 600 a 604

Ordinanze, di contenuto sostanzialmente identico, emesse il 2 aprile 2004 dal Tribunale di Bologna nei procedimenti penali a carico di Er Gaibi Abdelhak (R.O. 600/2004); Ivanovici Rosa (R.O. 601/2004); Mustfa Allal (R.O. 602/2004); Labesi Mohamed (R.O. 603/2004); Popovici Marina (R.O. 604/2004).

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 - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoghe o più gravi.

- 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

Sulla richiesta del p.m. di convalida dell'arresto di Er Gaibi Abdelhak, nato in Casablanca (Marocco) il 1° gennaio 1967 arrestato a Bologna il 2 aprile 2004 ai sensi dell'art. 14 comma 5-*quinquies* d.lgs. n. 286/1998 — come modificato dalla legge n. 189/2002 — per la contravvenzione prevista e punita dall'art. 14 comma 5-*ter* stessa legge;

Premesso che l'arrestato è stato espulso con provvedimento del Prefetto di Bologna in data 25 marzo 2004 e in pari data il questore di Bologna gli ha ordinato di allontanarsi dal territorio dello Stato entro 5 giorni, ai sensi dell'art. 14 comma 5-*bis* d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002;

Dato atto che l'arrestato è privo di documenti di identificazione validi ed è stato sottoposto a rilievi dattiloscopici per la sua identificazione;

Osservato che:

il decreto legislativo n. 286/1998 come recentemente modificato dalla legge 189/2002 prevede l'espulsione dello straniero che sia entrato nel territorio dello stato sottraendosi ai controlli di frontiera o vi si sia trattato senza permesso di soggiorno valido (art. 13 comma 2 lett. *a-b*);

l'espulsione è disposta dal Prefetto ed è sempre eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 13 comma 4), salvo nei casi concernenti lo straniero il cui permesso di soggiorno sia scaduto da più di sessanta giorni e non ne sia stato chiesto il rinnovo, per il quale l'espulsione eseguita mediante accompagnamento alla frontiera viene sostituita dall'intimazione a lasciare il territorio dello stato entro 15 giorni (art. 13 comma 5);

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 ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo (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;

come rimedio ulteriore ed estremo, qualora non sia stato possibile trattenere lo straniero nel centro, o trattenerlo ulteriormente (essendo decorso il termine massimo di giorni 30+30 di cui al comma 5 dell'art. 14), il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello stato entro 5 giorni (art.14 comma 5-*bis*);

orbene, implicitamente confermando che la clandestinità in sé non è reato, ma lo è solo l'inottemperanza al relativo provvedimento di espulsione, il legislatore ha contemplato diverse ipotesi sanzionatorie per l'inosservanza dei diversi tipi di espulsione;

la disobbedienza che si realizzi per la prima volta, di regola, è un illecito contravvenzionale (l'eccezione è costituita dalla trasgressione all'espulsione disposta dal giudice a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione; art. 16 commi 1 e 5); le condotte sanzionate sono il rientro nel territorio dello Stato senza speciale autorizzazione del Ministero dell'interno (art. 13 comma 13) e il trattenimento ingiustificato nel territorio dello

Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi dell'art. 14 comma 5-bis; per entrambe le contravvenzioni la pena prevista è l'arresto da sei mesi ad un anno ed è previsto che si proceda a nuova espulsione con accompagnamento alla frontiera (art. 13 comma 13 in fine e art. 14 comma 5-ter in fine);

la reiterazione della condotta disobbediente (ovverosia il rientro dello straniero già denunciato per il reato di cui all'art. 13 comma 13 o il rinvenimento nel territorio dello Stato dello straniero espulso ai sensi dell'art. 14 comma 5-ter) realizza un delitto, punito con la reclusione da 1 a 4 anni (art. 13 comma 13-bis in fine e art. 14 comma 5-quater);

quanto agli aspetti processuali, gli art. 13 e 14 prevedono per i reati in ciascuno di essi contemplati rispettivamente l'arresto facoltativo in flagranza (art. 13 comma 13-ter, per la violazione dell'art. 13-bis è consentito anche il fermo fuori dei casi di flagranza) e l'arresto obbligatorio (art. 14 comma 5-quinquies) e sempre il rito direttissimo;

Ritenuto che:

la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 5-quinquies nella parte in cui prevede come obbligatorio l'arresto per il reato di cui al comma 5-ter appare non manifestamente infondata e rilevante e va sollevata d'ufficio, per le ragioni che seguono, con riferimento ai parametri costituzionali di cui all'art. 3 Cost.;

i reati contravvenzionali previsti dagli art. 13 e 14 rivestono quanto meno pari gravità; infatti sono sanzionati con la medesima pena edittale, prevedono identiche conseguenze sul piano amministrativo (nuova espulsione con accompagnamento alla frontiera) e penale (lo straniero che, dopo essere stato denunciato per la contravvenzione, viene nuovamente colto nel territorio dello Stato commette un delitto punito con la reclusione da 1 a 4 anni) in caso di reiterazione della condotta;

in realtà, a ben vedere, la condotta descritta all'art. 14 comma 5-ter appare meno grave di quella di cui all'art. 13 comma 13; in quest'ultimo caso lo straniero che, dopo essere stato accompagnato coattivamente alla frontiera a mezzo della forza pubblica e fisicamente espulso dal territorio dello Stato, vi rientra, pone in essere una condotta attiva di trasgressione non solo ad un ordine legalmente dato ma anche ad attività che hanno impegnato lo Stato con risorse umane e materiali, e ha quindi mostrato un atteggiamento volitivo particolarmente forte; la condotta di cui all'art. 14 comma 5-ter è invece meramente omissiva, nel senso che lo straniero «intimato» si limita a non adempiere l'ordine e a non presentarsi alla frontiera nel termine indicato, atteggiamento che è compatibile anche con la semplice colpa;

se è dunque corretto ritenere che la contravvenzione di cui all'art. 14 comma 5-ter è di gravità pari o addirittura minore rispetto a quella di cui all'art. 13 comma 13 non vi è alcuna ragione che giustifichi la previsione di un arresto obbligatorio nel primo caso e facoltativo nel secondo;

ma v'è di più; l'art. 13 comma 13-ter prevede come facoltativo l'arresto anche in caso di commissione di uno dei delitti previsti dal precedente comma 13-bis; e fra essi, oltre a quello dello straniero che, già denunciato per la contravvenzione di cui al comma 13 e nuovamente espulso con nuovo accompagnamento alla frontiera, sia rientrato nel territorio dello Stato, vi è anche quello di violazione dell'espulsione disposta dal giudice; orbene, tale espulsione ai sensi dell'art. 16 del decreto può essere disposta con la sentenza, come sanzione sostitutiva di condanna per reato non colposo ad una pena detentiva entro il limite di due anni, e quindi anche in relazione a soggetti che hanno dimostrato già, in concreto, di essere pericolosi, tenuto conto dell'entità della condanna loro inflitta; non vi è alcun dubbio che tali soggetti debbano essere ritenuti più pericolosi e il loro reingresso nel territorio dello Stato più allarmante del semplice permanere di uno straniero la cui unica «colpa» è quella di avere trasgredito ad un ordine del questore che gli intimava di uscire dallo Stato entro 5 giorni;

sembra pertanto indiscutibile che nel sistema degli artt. 13 e 14 il legislatore abbia trattato in maniera difforme situazioni quanto meno uguali (prevedendo l'arresto obbligatorio per la contravvenzione di cui all'art. 14 comma 5-ter e quello facoltativo per la contravvenzione di cui all'art. 13 comma 13) e in maniera più grave reati di minore gravità (la contravvenzione di cui all'art. 14 comma 5-ter rispetto ai delitti di cui all'art. 13 comma 13-bis);

peraltro l'arresto obbligatorio è istituito riservato, nell'attuale ordinamento, solo ai delitti e fra essi a quelli particolarmente gravi indicati nell'art. 380 c.p.p.; nessuna contravvenzione prevede l'arresto obbligatorio e solo una (art. 6 d.l. n. 122/1993 convertito in legge n. 205/1993) lo consente come facoltà; anche in tale ultima ipotesi, inoltre, la condotta che viene sanzionata in via preprocessuale con l'arresto in flagranza appare di note-

vole pericolosità sociale (porto nelle pubbliche riunioni di armi o strumenti atti ad offendere e porto di armi o strumenti atti ad offendere per ragioni di odio razziale, etnico ecc.), in confronto alla condotta di chi contravviene all'obbligo del questore di lasciare il territorio dello Stato entro 5 giorni;

né la disparità di trattamento sembra trovare alcuna giustificazione di natura processuale o di politica criminale;

infatti da un lato, poiché nel nostro ordinamento è consentito procedere nella contumacia dell'imputato, non appare necessario garantirne fisicamente la presenza di fronte al giudice, né l'obbligatorietà dell'arresto è necessariamente collegata al rito processuale adottabile (rito direttissimo), giacché lo stesso decreto legislativo n. 286/1998 prevede il rito direttissimo obbligatorio anche per i reati di cui all'art. 13 commi 13-*bis* e 13-*ter*, per i quali — come detto — l'arresto è facoltativo, in tal modo introducendo una deroga al generale principio secondo cui l'adozione del rito direttissimo è generalmente collegata all'arresto (peraltro già il comma 5 dell'art. 449 c.p.p. prevede una ipotesi diversa di rito direttissimo, collegato alla confessione dell'imputato e non all'avvenuto arresto; analogamente l'art. 12-*bis* d.l. 8 giugno 1992 n. 302 stabilisce che per i reati concernenti le armi e gli esplosivi il pubblico ministero procede al giudizio direttissimo anche fuori dei casi previsti dagli art. 449 e 558 c.p.p.);

d'altro lato, va rammentato che la *ratio* della norma incriminatrice è quella di sanzionare un soggetto che si è sottratto all'esecuzione volontaria di un ordine dell'autorità, ordine che è stato emanato perché egli si trova bensì in una condizione soggettiva particolare (senza documenti di identificazione e dunque non passibile di espulsione coatta verso un determinato Stato) ma in sé non illecita, non integrando alcuna ipotesi di reato l'essere clandestino e non identificato; inoltre, scegliendo il reato di natura contravvenzionale (del resto conformemente ad altre fattispecie analoghe; v. art. 650 c.p. e art. 2 legge n. 1423/1956) lo stesso legislatore ha qualificato la condotta in termini di minore gravità, rendendo anche impossibile l'adozione di qualunque misura cautelare; è ben vero che nella sfera della discrezionalità legislativa rientrano le scelte sulla qualità e quantità delle sanzioni e sui presupposti di applicabilità delle misure cautelari e precautelari, ma è altrettanto vero che l'uso della discrezionalità legislativa può essere censurato sotto il profilo della legittimità costituzionale nei casi in cui noti sia stato rispettato il limite della ragionevolezza (*cf.* sentenze Corte cost. 26/1979, 103/1982, 409/1989, 341/1994; secondo Corte cost. 53/1958 «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»);

né può dubitarsi che il principio di uguaglianza, nonostante il riferimento letterale dell'art. 3 Cost. ai «cittadini», debba ritenersi esteso anche agli stranieri, allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (Corte cost. 104/1969);

nella fattispecie concreta la questione è anche rilevante; infatti l'arrestato è stato privato della libertà personale a obbligatoriamente arresto, senza alcuna valutazione di pericolosità, per la violazione dell'art. 14 comma 5-*ter* e condono avanti al giudice per la convalida dell'arresto e il giudizio direttissimo ai sensi dell'art. 558 c.p.p.;

la circostanza che la mancata convalida dell'arresto del prevenuto nel termine previsto dagli art. 558 e 391 u.co. c.p.p. determinerà la caducazione della misura, non può influire sulla rilevanza della questione di legittimità, come puntualmente osservato dalla Corte cost. con sentenza 54/1993 nella quale si legge «il provvedimento di liberazione dell'arrestato era imposto dalla disposizione dell'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 come modificato dalla legge n. 189/2002, nella parte in cui prevede come obbligatorio l'arresto per il reato previsto dal comma 5-*ter*, in relazione all'art. 3 della costituzione appare non manifestamente infondata e rilevante.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

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

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Bologna, addì 2 aprile 2004

Il giudice: MAGLIARO

04C0761

RETTIFICHE

AVVERTENZA. — L'**avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. L'**errata-corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento sulla *Gazzetta Ufficiale*.

AVVISI DI RETTIFICA

Comunicato di rettifica relativo all'ordinanza n. 521 del registro ordinanze 2004

Il titolo e i riferimenti normativi relativi all'ordinanza n. 521/2004 riportati sia nel sommario che alla pag. 139 della *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, 1^a serie speciale, n. 23 del 16 giugno 2004, sono rettificati come segue:

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Non deducibilità ai fini delle imposte dei redditi (in specie, ai fini IRPEG) - Violazione del principio di capacità contributiva.

- D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 53.

04C0809

GIANFRANCO TATOZZI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
95024	ACIREALE (CT)	CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI	Via Caronda, 8-10	095	7647982	7647982
00041	ALBANO LAZIALE (RM)	LIBRERIA CARACUZZO	Corso Matteotti, 201	06	9320073	93260286
60121	ANCONA	LIBRERIA FOGOLA	Piazza Cavour, 4-5-6	071	2074606	2060205
84012	ANGRI (SA)	CARTOLIBRERIA AMATO	Via dei Goti, 4	081	5132708	5132708
04011	APRILIA (LT)	CARTOLIBRERIA SNIDARO	Via G. Verdi, 7	06	9258038	9258038
52100	AREZZO	LIBRERIA PELLEGRINI	Piazza S. Francesco, 7	0575	22722	352986
83100	AVELLINO	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Matteotti, 30/32	0825	30597	248957
81031	AVERSA (CE)	LIBRERIA CLA.ROS	Via L. Da Vinci, 18	081	8902431	8902431
70124	BARI	CARTOLIBRERIA QUINTILIANO	Via Arcidiacono Giovanni, 9	080	5042665	5610818
70122	BARI	LIBRERIA BRAIN STORMING	Via Nicolai, 10	080	5212845	5212845
70121	BARI	LIBRERIA UNIVERSITÀ E PROFESSIONI	Via Crisanzio, 16	080	5212142	5243613
13900	BIELLA	LIBRERIA GIOVANNACCI	Via Italia, 14	015	2522313	34983
40132	BOLOGNA	LIBRERIA GIURIDICA EDINFORM	Via Ercole Nani, 2/A	051	4218740	4210565
40124	BOLOGNA	LIBRERIA GIURIDICA - LE NOVITÀ DEL DIRITTO	Via delle Tovaglie, 35/A	051	3399048	3394340
20091	BRESSO (MI)	CARTOLIBRERIA CORRIDONI	Via Corridoni, 11	02	66501325	66501325
21052	BUSTO ARSIZIO (VA)	CARTOLIBRERIA CENTRALE BORAGNO	Via Milano, 4	0331	626752	626752
93100	CALTANISSETTA	LIBRERIA SCIASCIA	Corso Umberto I, 111	0934	21946	551366
91022	CASTELVETRANO (TP)	CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA	Via Q. Sella, 106/108	0924	45714	45714
95128	CATANIA	CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI	Via F. Riso, 56/60	095	430590	508529
88100	CATANZARO	LIBRERIA NISTICÒ	Via A. Daniele, 27	0961	725811	725811
66100	CHIETI	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Asinio Herio, 21	0871	330261	322070
22100	COMO	LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI - DECA	Via Mentana, 15	031	262324	262324
87100	COSENZA	LIBRERIA DOMUS	Via Monte Santo, 70/A	0984	23110	23110
50129	FIRENZE	LIBRERIA PIROLA già ETRURIA	Via Cavour 44-46/R	055	2396320	288909
71100	FOGGIA	LIBRERIA PATIERNO	Via Dante, 21	0881	722064	722064
06034	FOLIGNO (PG)	LIBRERIA LUNA	Via Gramsci, 41	0742	344968	344968
03100	FROSINONE	L'EDICOLA	Via Tiburtina, 224	0775	270161	270161
16121	GENOVA	LIBRERIA GIURIDICA	Galleria E. Martino, 9	010	565178	5705693
95014	GIARRE (CT)	LIBRERIA LA SEÑORITA	Via Trieste angolo Corso Europa	095	7799877	7799877
73100	LECCE	LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO	Via Palmieri, 30	0832	241131	303057
74015	MARTINA FRANCA (TA)	TUTTOUFFICIO	Via C. Battisti, 14/20	080	4839784	4839785
98122	MESSINA	LIBRERIA PIROLA MESSINA	Corso Cavour, 55	090	710487	662174
20100	MILANO	LIBRERIA CONCESSIONARIA I.P.Z.S.	Galleria Vitt. Emanuele II, 11/15	02	865236	863684
20121	MILANO	FOROBONAPARTE	Foro Buonaparte, 53	02	8635971	874420
70056	MOLFETTA (BA)	LIBRERIA IL GHIGNO	Via Campanella, 24	080	3971365	3971365

Segue: **LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
80139	NAPOLI	LIBRERIA MAJOLO PAOLO	Via C. Muzy, 7	081	282543	269898
80134	NAPOLI	LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO	Via Tommaso Caravita, 30	081	5800765	5521954
84014	NOCERA INF. (SA)	LIBRERIA LEGISLATIVA CRISCUOLO	Via Fava, 51	081	5177752	5152270
28100	NOVARA	EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA	Via Costa, 32/34	0321	626764	626764
35122	PADOVA	LIBRERIA DIEGO VALERI	Via dell'Arco, 9	049	8760011	659723
90138	PALERMO	LA LIBRERIA DEL TRIBUNALE	P.za V.E. Orlando, 44/45	091	6118225	552172
90138	PALERMO	LIBRERIA S.F. FLACCOVIO	Piazza E. Orlando, 15/19	091	334323	6112750
90128	PALERMO	LIBRERIA S.F. FLACCOVIO	Via Ruggero Settimo, 37	091	589442	331992
90145	PALERMO	LIBRERIA COMMISSIONARIA G. CICALA INGUAGGIATO	Via Galileo Galilei, 9	091	6828169	6822577
90133	PALERMO	LIBRERIA FORENSE	Via Maqueda, 185	091	6168475	6172483
43100	PARMA	LIBRERIA MAIOLI	Via Farini, 34/D	0521	286226	284922
06121	PERUGIA	LIBRERIA NATALE SIMONELLI	Corso Vannucci, 82	075	5723744	5734310
29100	PIACENZA	NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO	Via Quattro Novembre, 160	0523	452342	461203
59100	PRATO	LIBRERIA CARTOLERIA GORI	Via Ricasoli, 26	0574	22061	610353
00192	ROMA	LIBRERIA DE MIRANDA	Viale G. Cesare, 51/E/F/G	06	3213303	3216695
00195	ROMA	COMMISSIONARIA CIAMPI	Viale Carso, 55-57	06	37514396	37353442
00161	ROMA	L'UNIVERSITARIA	Viale Ippocrate, 99	06	4441229	4450613
00187	ROMA	LIBRERIA GODEL	Via Poli, 46	06	6798716	6790331
00187	ROMA	STAMPERIA REALE DI ROMA	Via Due Macelli, 12	06	6793268	69940034
45100	ROVIGO	CARTOLIBRERIA PAVANELLO	Piazza Vittorio Emanuele, 2	0425	24056	24056
63039	SAN BENEDETTO D/T (AP)	LIBRERIA LA BIBLIOFILA	Via Ugo Bassi, 38	0735	587513	576134
07100	SASSARI	MESSAGGERIE SARDE LIBRI & COSE	Piazza Castello, 11	079	230028	238183
96100	SIRACUSA	LA LIBRERIA	Piazza Euripide, 22	0931	22706	22706
10122	TORINO	LIBRERIA GIURIDICA	Via S. Agostino, 8	011	4367076	4367076
21100	VARESE	LIBRERIA PIROLA	Via Albuzzi, 8	0332	231386	830762
37122	VERONA	LIBRERIA L.E.G.I.S.	Via Pallone 20/c	045	594687	8048718
36100	VICENZA	LIBRERIA GALLA 1880	Viale Roma, 14	0444	225225	225238

MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni ufficiali sono in vendita al pubblico:

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in ROMA: piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;
- presso le Librerie concessionarie indicate.

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Gestione Gazzetta Ufficiale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma, versando l'importo, maggiorato delle spese di spedizione, a mezzo del c/c postale n. 16716029.

Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

Per informazioni, prenotazioni o reclami attinenti agli abbonamenti oppure alla vendita della Gazzetta Ufficiale bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione, presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA

Gazzetta Ufficiale Abbonamenti
☎ 800-864035 - Fax 06-85082520

Vendite
☎ 800-864035 - Fax 06-85084117

Ufficio inserzioni
☎ 800-864035 - Fax 06-85082242

Numero verde
☎ 800-864035



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 4 0 7 0 7 *

€ 8,80