

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 146° — Numero 17

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

---

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 27 aprile 2005

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. **159.** Sentenza 7 - 21 aprile 2005.  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Eccezione di inammissibilità - Genericità del ricorso - Reiezione.**  
**Regione Calabria - Impiego pubblico - Inquadramento degli ispettori fitosanitari - Accesso alla qualifica «funzionario D3» - Concorso riservato al solo personale interno, con inquadramento di tutti gli idonei - Ricorso del Governo - Violazione del principio del pubblico concorso, irragionevolezza e scivolamento automatico verso posizioni superiori - Illegittimità costituzionale.**  
 - Legge Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28.  
 - Costituzione, art. 97, primo e terzo comma ..... Pag. 13
- N. **160.** Sentenza 7 - 21 aprile 2005.  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso che solleva una pluralità di questioni - Trattazione separata - Riserva di separate pronunce.**  
**Università e istituzioni di alta cultura - Istituti di cultura - Finanziamenti a destinazione vincolata - Previsione di decreto ministeriale di attuazione - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Attribuzione di funzioni amministrative ad un organo statale nella materia «organizzazione di attività culturali», di competenza legislativa concorrente - Illegittimità costituzionale.**  
 - Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 2, comma 38.  
 - Costituzione, art. 117 ..... » 16
- N. **161.** Sentenza 7 - 21 aprile 2005.  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Oggetto del giudizio - Norma in un testo diverso da quello vigente al momento dell'emanazione dell'ordinanza - Sostanziale identità del precetto normativo - Ammissibilità della questione.**  
**Oggetto del giudizio - Sopravvenienza di disposizione aggiunta - Oggetto diverso da quello della disposizione censurata - Ammissibilità della questione.**  
**Oggetto del giudizio - Eccezione - Mancata censura di talune disposizioni - Irrilevanza nel giudizio a quo - Reiezione dell'eccezione.**  
**Regione Basilicata - Ambiente - Rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi provenienti da altre regioni o nazioni - Smaltimento e/o stoccaggio negli impianti della Regione - Divieto - Lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale, ostacolo alla libera circolazione delle cose e delle persone nelle Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di altri profili di censura.**  
 - Legge Regione Basilicata 31 agosto 1995, n. 59, art. 1, come modificato dall'art. 45 della legge Regione Basilicata 2 febbraio 2001, n. 6.  
 - Costituzione, artt. 117, primo e secondo comma, lettera s), e 120, primo comma (artt. 3, 11, 32, e 41); d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 1, 5, 11, 18, 19 e 26 ..... » 19

## N. 162. Sentenza 7 - 21 aprile 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Giudizio di legittimità costituzionale - Ricorso che solleva una pluralità di questioni - Trattazione separata - Riserva di separate pronunce.**

**Artigianato - Sostegno economico dello Stato alla internazionalizzazione delle imprese - Incremento del relativo fondo, preesistente alla riforma del Titolo V della Costituzione - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata lesione della competenza legislativa residuale della Regione, lesione della autonomia finanziaria - Non fondatezza della questione.**

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 82.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

**Artigianato - Sostegno economico dello Stato alla internazionalizzazione delle imprese - Previsione di decreto ministeriale per l'attuazione - Forme di raccordo con le Regioni per l'articolazione della normativa - Mancanza - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Contrasto con il principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 83.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

**Artigianato - Sostegno economico dello Stato alla internazionalizzazione delle imprese - Forme di raccordo con le Regioni per la gestione delle risorse - Asserita mancanza - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata lesione della competenza legislativa e amministrativa della Regione, lesione della autonomia finanziaria - Non fondatezza della questione.**

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 83 (salva la pronunciata dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua*).
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119 .....

Pag. 24

## N. 163. Sentenza 7 - 21 aprile 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Intercettazioni «indirette» o «casuali» di parlamentari - Intervento del Senato della Repubblica - Inammissibilità.**

**Parlamento - Intercettazioni «indirette» o «casuali» di comunicazioni o conversazioni di parlamentari - Utilizzazione in procedimento penale - Diniego di autorizzazione della Camera di appartenenza - Distruzione immediata della documentazione, inutilizzabilità dei verbali e delle registrazioni eventualmente acquisiti - Denunciato eccesso di tutela della funzione parlamentare, lesione del principio di eguaglianza dei cittadini, pregiudizio del diritto di difesa della parte civile e dell'imputato innocente, compressione dell'esercizio dell'azione penale - Motivazione in punto di rilevanza fondata su premessa interpretativa non condivisibile e contraddittoria - Inammissibilità della questione.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, artt. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, e 7.
- Costituzione, artt. 3, 24, e 112.....

» 29

## N. 164. Sentenza 7 - 21 aprile 2005.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Ricorso - Eccezione di inammissibilità - Denunciata mancanza di formale richiesta di una pronuncia di non spettanza - Reiezione.**

**Parlamento - Immunità parlamentari - Dichiarazioni asseritamente diffamatorie pronunciate da un deputato nel corso di una trasmissione televisiva - Procedimento penale a suo carico - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto tra poteri promosso dal Tribunale di Brescia - Dichiarazione di ammissibilità del ricorso - Insussistenza del nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'attività parlamentare - Illegittima lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Non spettanza alla Camera dei deputati del potere di deliberare l'insindacabilità - Annullamento della deliberazione censurata.**

- Deliberazione della Camera dei deputati dell'8 febbraio 2001.
- Costituzione, art. 68, primo comma .....

» 37

## N. 165. Ordinanza 7 - 21 aprile 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Imposta sulle scommesse - Definizione agevolata - Abrogazione retroattiva - Incidenza anche su agevolazioni già perfezionate, con esclusione di restituzione delle somme versate - Denunciata irragionevolezza, lesione dei principi sull'affidamento, lesione della libertà di impresa, dei principi in materia tributaria e di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione - Sopravvenuta modifica del complessivo quadro normativo - Riesame sulla perdurante rilevanza delle questioni - Necessità - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.**

- D.L. 24 dicembre 2002, n. 282 (convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2003, n. 27), art. 5-ter.
- Costituzione, artt. 3, 41, 53 e 97.....

Pag. 40

## N. 166. Ordinanza 7 - 21 aprile 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Imposta sulle scommesse - Definizione agevolata - Omessa motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni e carenza di qualsiasi riferimento a parametri costituzionali - Manifesta inammissibilità.**

- D.L. 24 dicembre 2002, n. 282 (convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2003, n. 27), art. 5-ter.....

» 44

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 41. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 marzo 2005 (della Regione Marche).

**Agricoltura - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Definizione del quadro normativo minimo - Salvaguardia del principio di coesistenza tra le diverse forme di agricoltura - Applicazione delle misure di coesistenza - Definizione delle norme quadro della coesistenza con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali - Adozione da parte delle regioni e province autonome dei «Piani di coesistenza» - Obblighi e responsabilità del conduttore agricolo per la coltura di organismi geneticamente modificati (OGM) - Previsione per le regioni e province autonome dell'obbligo di definire modalità e procedure per la raccolta e la tenuta, nell'ambito Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), dei dati e degli elementi relativi alla messa a coltura di OGM - Sanzioni per l'inosservanza dei «Piani di coesistenza» e del divieto di colture transgeniche - Istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali del «Comitato consultivo in materia di coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica» con compiti di valutazione, monitoraggio e informazione - Divieto di colture transgeniche, ad eccezione di quelle autorizzate per fini di ricerca e di sperimentazione, fino all'adozione dei «Piani di coesistenza» stessi - Ricorso della Regione Marche - Uso improprio dello strumento del decreto legge in palese assenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza - Mancato rispetto dell'iter legislativo ordinario - Denunciata invasione delle competenze regionali ad attuare i principi e le norme comunitarie in materia di agricoltura in considerazione della natura non vincolante della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Incisione della concreta possibilità per la Regione Marche di sviluppare la propria autonomia legislativa nelle materie oggetto di decretazione d'urgenza - Violazione della competenza regionale ad attuare i principi e le norme comunitarie in materia di agricoltura - Violazione della potestà legislativa concorrente e residuale delle regioni in materia di agricoltura.**

- Decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, artt. 1, 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 6, 7 e 8, convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, con riferimento agli artt. 77, nonché, 72, 76 e 117, comma primo.

- Agricoltura - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Definizione del quadro normativo minimo - Salvaguardia del principio di coesistenza tra le diverse forme di agricoltura - Applicazione delle misure di coesistenza - Definizione delle norme quadro della coesistenza con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali - Adozione da parte delle regioni e province autonome dei «Piani di coesistenza» - Obblighi e responsabilità del conduttore agricolo per la coltura di organismi geneticamente modificati (OGM) - Previsione per le regioni e province autonome dell'obbligo di definire modalità e procedure per la raccolta e la tenuta, nell'ambito Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), dei dati e degli elementi relativi alla messa a coltura di OGM - Sanzioni per l'inosservanza dei «Piani di coesistenza» e del divieto di colture transgeniche - Istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali del «Comitato consultivo in materia di coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica» con compiti di valutazione, monitoraggio e informazione - Divieto di colture transgeniche, ad eccezione di quelle autorizzate per fini di ricerca e di sperimentazione, fino all'adozione dei «Piani di coesistenza» stessi - Ricorso della Regione Marche - Denunciata erroneità del presupposto su cui si fonda l'intervento legislativo - Inammissibilità della coesistenza della coltivazione degli OGM con le altre colture convenzionali - Mancata considerazione, nel tracciare il quadro normativo minimo, della imprescindibile verifica sulla valutazione dell'impatto ambientale, economico ed agronomico della coltivazione degli OGM - Lesione dello spazio di intervento regionale nell'attuazione del diritto comunitario - Esorbitanza della potestà legislativa esclusiva statale in materia ambientale - Violazione della potestà legislativa concorrente e residuale delle regioni in materia di agricoltura.**
- Decreto legge 22 novembre 2004, n. 279, artt. 1, 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 6, 7 e 8, convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.
  - Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo, quarto e quinto, con riferimento all'art. 117, comma primo.

- Agricoltura - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Definizione del quadro normativo minimo - Salvaguardia del principio di coesistenza tra le diverse forme di agricoltura - Introduzione della coltivazione degli OGM senza l'obbligo di modificare le normali tecniche di coltivazione - Applicazione delle misure di coesistenza - Definizione delle norme quadro della coesistenza con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali - Adozione da parte delle regioni e province autonome dei «Piani di coesistenza» - Promozione di accordi tra conduttori agricoli - Obblighi e responsabilità del conduttore agricolo per la coltura di OGM e circa la tenuta e la raccolta di registri aziendali con le informazioni relative alle misure di gestione aziendale - Previsione per le regioni e province autonome dell'obbligo di definire modalità e procedure per la raccolta e la tenuta, nell'ambito Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), dei dati e degli elementi relativi alla messa a coltura di OGM - Sanzioni per l'inosservanza dei «Piani di coesistenza» e del divieto di colture transgeniche - Istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali del «Comitato consultivo in materia di coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica» e, composizione dello stesso, con compiti di valutazione, monitoraggio e informazione - Divieto di colture transgeniche, ad eccezione di quelle autorizzate per fini di ricerca e di sperimentazione, fino all'adozione dei «Piani di coesistenza» stessi - Ricorso della Regione Marche - Denunciata lesione della competenza esclusiva della Regione Marche in materia di agricoltura per l'attuazione da parte dello Stato di misure specifiche di spettanza delle regioni - Limitazione delle autonome scelte del legislatore regionale attraverso la definizione statale di norme quadro - Violazione della potestà legislativa concorrente e residuale delle regioni in materia di agricoltura.**
- Decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, artt. 1, 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 6, 7 e 8, convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.
  - Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto.

**Agricoltura - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Definizione del quadro normativo minimo - Salvaguardia del principio di coesistenza tra le diverse forme di agricoltura e realizzata in modo tale da evitare ogni forma di commistione tra le sementi transgeniche e quelle convenzionali e biologiche - Applicazione delle misure di coesistenza con possibilità per le regioni e province autonome di individuare nel loro territorio una o più aree omogenee - Obblighi e responsabilità del conduttore agricolo per la coltura organismi geneticamente modificati (OGM) e circa la tenuta e la raccolta di registri aziendali con le informazioni relative alle misure di gestione aziendale - Previsione per le regioni e province autonome dell'obbligo di definire modalità e procedure per la raccolta e la tenuta, nell'ambito Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), dei dati e degli elementi relativi alla messa a coltura di OGM - Istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali del «Comitato consultivo in materia di coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica» con compiti di valutazione, monitoraggio, informazione sulla coesistenza tra i diversi tipi di colture e di proporre misure relative all'omogenizzazione delle modalità di controllo - Divieto di colture transgeniche, ad eccezione di quelle autorizzate per fini di ricerca e di sperimentazione, fino all'adozione dei «Piani di coesistenza» stessi - Ricorso della Regione Marche - Denunciata invasione dello spazio di intervento della Regione Marche nella materia del diritto alla salute - Mancata considerazione della ricerca scientifica come «valore» fondamentale - Lesione delle competenze regionali nella materia «trasversale» ambiente - Violazione della potestà della regione in materia di salute, ricerca scientifica ed ambiente - Violazione della potestà legislativa concorrente e residuale delle regioni in materia di agricoltura.**

- Decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, artt. 1, 2, comma 2, 3, comma 2, 5, commi 3 e 4, 7, comma 4, e 8, convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto, anche in relazione all'art. 117, comma secondo, lett. s), nonché in relazione agli artt. 9, 32 e 33.

**Agricoltura - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Definizione delle norme quadro per la coesistenza tra le diverse forme di agricoltura con decreto, di natura non regolamentare, del Ministro delle politiche agricole e forestali - Previsione con il medesimo decreto delle modalità di funzionamento dell'apposito fondo, istituito dalle regioni e dalle province autonome, per indennizzare i danni causati dall'inquinamento genetico - Definizione dell'organizzazione e delle modalità di funzionamento del «Comitato consultivo in materia di coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica» con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali di concerto con il Ministro dell'ambiente e con quello per gli affari regionali, con il compito di proporre misure relative all'omogenizzazione delle modalità di controllo - Ricorso della Regione Marche - Denunciata impossibilità per lo Stato di intervenire in materia di agricoltura con atti normativi di rango sublegislativo - Violazione del principio che solo con legge ordinaria di delega il Governo può attivare propri interventi legislativi delegati - Violazione del principio per cui lo Stato può imporre vincoli alle regioni solo mediante legge e non per atto regolamentare - Violazione del principio di sussidiarietà.**

- Decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, artt. 3, comma 1, 4, comma 3-bis, 7 commi 2 e 4, convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.
- Costituzione, artt. 76 e 117, comma sesto, e 118.

**Agricoltura - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Definizione del quadro normativo minimo - Definizione delle norme quadro per la coesistenza tra le diverse forme di agricoltura con decreto, di natura non regolamentare, del Ministro delle politiche agricole e forestali - Sanzioni relative al mancato rispetto di quanto previsto dai «Piani di coesistenza» ed al divieto di colture transgeniche - Ricorso della Regione Marche - Denunciata impossibilità per lo Stato di intervenire in materia di agricoltura con atti normativi di rango sublegislativo - Divieto di autodelegazione del Governo tramite decreto legge - Violazione della competenza residuale delle regioni - Estensione della fattispecie punibile con sanzione amministrativa in contrasto con il principio dell'afferenza dell'attività sanzionatoria amministrativa alle materie sostanziali - Violazione del principio per cui lo Stato può imporre vincoli alle regioni solo mediante legge e non per atto regolamentare - Violazione del principio di sussidiarietà.**

- Decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, art. 6, convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.
- Costituzione, artt. 76, 117, comma sesto, e 118.

**Agricoltura - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Definizione del quadro normativo minimo - Obblighi e responsabilità del conduttore agricolo per la coltura di organismi geneticamente modificati (OGM) e circa la tenuta e la raccolta di registri aziendali con le informazioni relative alle misure di gestione aziendale - Previsione per le regioni e province autonome dell'obbligo di definire modalità e procedure per la raccolta e la tenuta, nell'ambito Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), dei dati e degli elementi relativi alla messa a coltura di OGM - Istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali, con decreto, del «Comitato consultivo in materia di coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica» con compiti di valutazione, monitoraggio, informazione sulla coesistenza tra i diversi tipi di colture e di proporre misure relative all'omogenizzazione delle modalità di controllo - Ricorso della Regione Marche - Denunciata mancata compenetrazione tra criteri (l'attribuzione concreta di competenze amministrative all'ente comunale e il fine di «assicurarne l'esercizio unitario») in mancanza di un intervento legislativo che manifesti la scelta - Mancanza di adeguata giustificazione - Violazione del principio per cui lo Stato può imporre vincoli alle regioni solo mediante legge e non per atto regolamentare - Violazione del principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.**

- Decreto legge 22 novembre 2004, n. 279, artt. 5, comma 3 e 4, e 7, convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.
- Costituzione, artt. 117, comma sesto e 118.

**Agricoltura - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Definizione del quadro normativo minimo - Applicazione delle misure di coesistenza - Definizione delle norme quadro della coesistenza con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali - Adozione da parte delle regioni e province autonome dei «Piani di coesistenza» - Modalità relative all'adozione dei provvedimenti che definiscono i «Piani di coesistenza» - Ricorso della Regione Marche - Denunciata illegittimità della disciplina statale sia in ordine alla adozione stessa dei provvedimenti sia in relazione allo strumento legislativo utilizzato per l'adozione dei Piani stessi (provvedimento e non legge) - Denunciata sottrazione alle regioni della scelta sulla fonte di diritto da adottare - Imposizione di un procedimento speciale al quale le regioni possono partecipare solo parzialmente.**

- Decreto legge 22 novembre 2004, n. 279, artt. 3, e 4, convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.
- Costituzione, artt. 117, comma sesto e 118.....

- n. 42. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 aprile 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Impiego pubblico - Dipendenti regionali - Norme della Regione Umbria - Struttura organizzativa e dirigenza della Presidenza della Giunta regionale e della Giunta regionale - Reclutamento di personale dall'esterno a favore di soggetti che abbiano già avuto rapporti di lavoro con le predette amministrazioni - Riserva del 40% dei posti per coloro che abbiano avuto rapporti di lavoro (subordinato e/o parasubordinato a tempo determinato) nel periodo dal 1° gennaio 1995 al 31 dicembre 2004 - Ricorso dello Stato - Denunciato indebito privilegio - Mancanza del requisito della professionalità richiesto per consentire una riserva di posti - Violazione dei principi del concorso pubblico - Violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**
- Legge Regione Umbria 1° febbraio 2005, n. 2, art. 19, commi 1 e 2, lett. b).
  - Costituzione, artt. 3, 51, 97, commi primo e terzo ..... Pag. 59
- n. 17. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 1° aprile 2005 (del Tribunale di Roma).
- Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati in data 30 settembre 2004, con la quale si dichiara che i fatti per cui si procede civilmente nei confronti dell'on. Sandro Bondi per risarcimento del danno conseguente a diffamazione a mezzo televisione nei confronti dei dott. Luca Gianardi e Claudio Giorlandino concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Roma, sez. XIII civile, per la ritenuta mancanza di nesso tra i fatti attribuiti e l'esercizio delle funzioni parlamentari.**
- Deliberazione della Camera dei deputati del 30 settembre 2004.
  - Costituzione, art. 68, primo comma ..... » 60
- n. 18. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 2 aprile 2005 (del G.i.p. del Tribunale di Brescia).
- Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico dell'on. Vittorio Sgarbi per il reato di diffamazione aggravata in danno del dott. Piercamillo Davigo - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Brescia - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentare.**
- Deliberazione della Camera dei deputati del 17 marzo 2004.
  - Costituzione, art. 68, primo comma ..... » 68
- n. 19. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 7 aprile 2005 (del Tribunale di Bologna).
- Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico dell'on. Vittorio Sgarbi per il reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa in danno del dott. Giancarlo Caselli - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Bologna, prima sezione penale.**
- Deliberazione della Camera dei deputati del 27 maggio 2003.
  - Costituzione, art. 68, primo comma ..... » 73
- n. 215. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 7 aprile 2005) del Tribunale di Roma del 6 maggio 2004.
- Processo penale - Patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti - Condizioni per l'ammissione - Esclusione dal beneficio per l'imputato di reati di natura finanziaria o tributaria - Irragionevole disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa e del principio di non colpevolezza.**
- Legge 30 luglio 1990, n. 217, art. 1, comma 9; d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 91.
  - Costituzione, artt. 3, 24 e 27 ..... » 83

- n. **216.** Ordinanza del T.a.r. per la Puglia, sez. staccata di Lecce, del 29 gennaio 2005.  
**Istruzione pubblica - Concorsi riservati ai docenti precari per l'immissione nei ruoli degli insegnanti di religione - Limitazione agli insegnanti che abbiano prestato continuativamente servizio d'insegnamento della religione cattolica per almeno quattro anni scolastici nelle scuole statali o paritarie, dall'anno scolastico 1993/1994 all'anno scolastico 2002/2003 - Arbitrarietà ed irrazionalità del requisito della continuità del servizio nell'arco temporale di un decennio - Ingiustificato deterioro trattamento degli insegnanti precari con periodi di insegnamento non continuativi, ma complessivamente molto più lunghi rispetto ai quattro anni richiesti - Incidenza sul diritto al lavoro - Lesione del principio dell'accesso ai pubblici impieghi in condizioni di parità - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**  
 - Legge 18 luglio 2003, n. 186, art. 5, comma 1.  
 - Costituzione, artt. 3, 4, 51 e 97 ..... Pag. 85
- n. **217.** Ordinanza del T.a.r. per la Puglia, sez. staccata di Lecce, del 29 gennaio 2005.  
**Istruzione pubblica - Concorsi riservati ai docenti precari per l'immissione nei ruoli degli insegnanti di religione - Limitazione agli insegnanti che abbiano prestato continuativamente servizio d'insegnamento della religione cattolica per almeno quattro anni scolastici nelle scuole statali o paritarie, dall'anno scolastico 1993/1994 all'anno scolastico 2002/2003 - Arbitrarietà ed irrazionalità del requisito della continuità del servizio nell'arco temporale di un decennio - Ingiustificato deterioro trattamento degli insegnanti precari con periodi di insegnamento non continuativi, ma complessivamente molto più lunghi rispetto ai quattro anni richiesti - Incidenza sul diritto al lavoro - Lesione del principio dell'accesso ai pubblici impieghi in condizioni di parità - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**  
 - Legge 18 luglio 2003, n. 186, art. 5, comma 1.  
 - Costituzione, artt. 3, 4, 51 e 97 ..... » 88
- n. **218.** Ordinanza del Giudice di pace di Oriolo del 15 dicembre 2004.  
**Circolazione stradale - Patente di guida - Patente a punti - Decurtazione del punteggio per violazioni del codice della strada - Applicazione a carico del proprietario del veicolo che non indichi i dati dell'effettivo trasgressore - Denunciata introduzione di un'ipotesi di responsabilità oggettiva estranea al vigente sistema sanzionatorio penale e amministrativo - Contrasto con il principio della responsabilità personale - Lesione del diritto di difesa e del diritto al silenzio - Irragionevolezza in raffronto alle ipotesi del proprietario non munito di patente e del proprietario persona giuridica.**  
 - Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-*bis*, comma 2, come modificato dal d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni nella legge 1° agosto 2003, n. 214.  
 - Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 27, primo comma; legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 3 ..... » 91
- n. **219.** Ordinanza del Giudice di pace di Palermo dell'11 ottobre 2004.  
**Circolazione stradale - Guida con patente scaduta di validità - Sanzioni accessorie - Fermo amministrativo del veicolo - Durata maggiore del tempo occorrente per la conferma di validità della patente - Ingiustificata limitazione del diritto di proprietà.**  
 - Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126, comma 7 [nel testo anteriore alla modifica recata dall'art. 2 del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni nella legge 1° agosto 2003, n. 214].  
 - Costituzione, art. 42 ..... » 93
- n. **220.** Ordinanza della Corte di cassazione del 18 novembre 2004.  
**Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti - Revoca, su richiesta dell'ufficio finanziario competente, del provvedimento di ammissione al beneficio, con decreto emesso *de plano*, anziché con la procedura di cui all'art. 29 della legge n. 794/1942, volta a garantire il contraddittorio - Difetto di delega.**  
 - Decreto legislativo (*recte*: d.P.R.) 30 maggio 2002, n. 115, art. 112, comma 1.  
 - Costituzione, art. 77, primo comma ..... » 94

N. 221. Ordinanza del Giudice di pace di Barcellona Pozzo di Gotto del 3 gennaio 2005.

**Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Citazione a giudizio dell'imputato - Avviso, a pena di nullità, della possibilità di estinzione del reato a mezzo di condotte riparatorie - Mancata previsione - Disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa e del diritto dell'indagato di essere informato tempestivamente dell'accusa.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 20.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 111, comma terzo.

**In via subordinata: Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Udienza di comparizione - Avviso all'imputato della possibilità di chiedere la estinzione del reato ove dimostri di avere proceduto alla riparazione del danno cagionato ovvero dichiarati di poter provvedere - Mancata previsione - Previsione della possibilità per il giudice, anziché dell'obbligo, di sospensione del processo qualora l'imputato dichiarati di poter provvedere - Disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, artt. 29 e 35, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo.....

Pag. 97

N. 222. Ordinanza del Tribunale di Reggio Calabria del 7 febbraio 2005.

**Successione ereditaria - Capacità di succedere per rappresentazione - Mancata previsione in favore del coniuge del soggetto che non abbia potuto accettare l'eredità - In subordine: Mancata previsione in favore del coniuge del soggetto che non abbia potuto accettare l'eredità, in assenza di discendenti dei figli legittimi, legittimati ed adottivi, nonché naturali del defunto - Irragionevolezza - Ingiustificata disparità di trattamento del coniuge rispetto ai figli del *de cuius*.**

- Codice civile, artt. 467 e 468.
- Costituzione, art. 3, primo comma .....

» 102

N. 223. Ordinanza del Tribunale di Roma del 31 gennaio 2005.

**Enti pubblici - Enti previdenziali privatizzati ai sensi del d.lgs. n. 509/1994 - Obbligo di dismissione del patrimonio immobiliare - Esclusione, ancorché la trasformazione in persona giuridica privata sia intervenuta successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 104/1996 - Previsione retroattiva recata da norma di interpretazione autentica - Incidenza sulla funzione di interpretazione e applicazione delle leggi riservata ai giudici - Esorbitanza dai limiti all'adozione di leggi interpretative - Violazione del principio di irretroattività della legge - Lesione della parità di trattamento fra i cittadini e della certezza del diritto - Disparità di trattamento fra conduttori degli immobili in dismissione - Contrasto con i principi di correttezza e buon andamento della P.A.**

- Legge 23 agosto 2004, n. 243, art. 38 [*recte*: art. 1, comma 38], recante interpretazione autentica dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. 16 febbraio 1996, n. 104.
- Costituzione, artt. 3, 24, 73, 97 e 101; disposizioni preliminari al codice civile, art. 12

» 105

N. 224. Ordinanza del T.a.r. per l'Emilia-Romagna, sez. staccata di Parma, del 12 gennaio 2005.

**Straniero - Lavoratore extracomunitario in posizione irregolare - Regularizzazione - Esclusione in caso di denuncia per uno dei reati di cui agli artt. 380 e 381 c.p.p. - Irragionevolezza - Violazione del principio di uguaglianza.**

- Decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, art. 1, comma 8, lett. c), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 9 ottobre 2002, n. 222.
- Costituzione, art. 3, comma 1 .....

» 108

- N. 225. Ordinanza del T.A.R. per l'Emilia-Romagna, sez. staccata di Parma, del 12 gennaio 2005.  
**Straniero - Lavoratore extracomunitario in posizione irregolare - Regolarizzazione - Esclusione nell'ipotesi di segnalazione in base ad accordi e convenzioni internazionali in vigore in Italia, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato - Irragionevolezza - Operatività automatica della previsione in contrasto con quanto stabilito per l'ipotesi più grave dell'espulsione disposta da Autorità italiana non eseguita mediante accompagnamento coattivo alla frontiera - Violazione del principio di uguaglianza.**
- Legge 30 luglio 2002, n. 189, art. 33, comma 7, lett. b), modificato dal decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222.
  - Costituzione, art. 3, comma 1 ..... Pag. 111
- N. 226. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Caserta dell'8 febbraio 2005.  
**Riscossione delle imposte - Riscossione mediante ruoli - Cartella recante il carico complessivo relativo a IVA, IRPEF ed IRAP per effetto dell'unificazione del sistema di riscossione dei tributi - Notifica al contribuente - Termine di decadenza - Mancata fissazione - Lesione del principio di eguaglianza - Violazione del diritto di difesa.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, art. 57; Decreto del Presidente della Repubblica 26 settembre 1973, n. 600, art. 43; Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, art. 17 come modificato dal Decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, art. 6; Decreto legislativo 27 aprile 2001, n. 193.
  - Costituzione, artt. 3 e 24 ..... » 115
- N. 227. Ordinanza del Tribunale di Palermo del 21 febbraio 2005.  
**Responsabilità civile - Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore - Risarcimento in via stragiudiziale, da parte dell'assicuratore, dei danni subiti dal veicolo - Obbligo del danneggiato di riparazione o rottamazione del mezzo e di consegna all'assicuratore della relativa documentazione fiscale nel termine assegnato - Facoltà dell'assicuratore di ripetere l'importo liquidato, nel caso in cui il danneggiato non ottemperi - Contrasto con la libertà di disporre del proprio patrimonio economico e di determinarsi autonomamente - Lesione del diritto di proprietà - Incidenza sulla garanzia di effettivo e pieno godimento dei diritti riconosciuti al singolo - Disparità di trattamento rispetto ai danneggiati risarciti a seguito di azione giudiziale - Violazione dei principi di eguaglianza formale e sostanziale - Irragionevolezza in rapporto alle finalità della normativa sulla r.c.a.**
- Legge 12 dicembre 2002, n. 273, art. 23, comma 2 [che aggiunge il comma nono all'art. 3 del d.l. 23 dicembre 1976, n. 857, convertito con modifiche nella legge 26 febbraio 1977, n. 54].
  - Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 21, 24, 41 e 42 ..... » 116

# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 159

*Sentenza 7 - 21 aprile 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Eccezione di inammissibilità - Genericità del ricorso - Reiezione.**

**Regione Calabria - Impiego pubblico - Inquadramento degli ispettori fitosanitari - Accesso alla qualifica «funzionario D3» - Concorso riservato al solo personale interno, con inquadramento di tutti gli idonei - Ricorso del Governo - Violazione del principio del pubblico concorso, irragionevolezza e scivolamento automatico verso posizioni superiori - Illegittimità costituzionale.**

- Legge Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28.
- Costituzione, art. 97, primo e terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:*, Fernanda CONTRI;

*Giudici:* 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, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

## S E N T E N Z A

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28 (Inquadramento degli ispettori fitosanitari), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 6 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 12 successivo ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2004;

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

Udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2005 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Uditi l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Benito Spanti per la Regione Calabria.

## *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato in data 6 febbraio 2004 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento all'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28 (Inquadramento degli ispettori fitosanitari).

L'art. 1 della citata legge regionale prevede che il personale dipendente dall'assessorato all'agricoltura della Regione Calabria, il quale alla data di entrata in vigore della legge svolga le mansioni di ispettore fitosanitario o ne abbia acquisito la qualifica con la partecipazione a corsi di formazione professionale espletati dalla stessa Regione e svolga talune attività tecnico-ispettive specificamente elencate ovvero sia componente «essenziale ed indispensabile» di talune commissioni regionali, «può accedere, previo superamento di un concorso per esami e titoli, alla qualifica di funzionario - Categoria D3».

Il medesimo articolo prevede, inoltre, al comma 2, secondo periodo, che «gli idonei al concorso, per titoli ed esami, presteranno servizio presso il Dipartimento Agricoltura, Caccia e Pesca».

Il ricorrente sostiene che il predetto meccanismo concorsuale, nel consentire l'accesso alla qualifica superiore di «funzionario D3» a tutti gli idonei, e nell'essere ristretto al solo personale interno, violerebbe il principio costituzionale del pubblico concorso (art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione), come interpretato dalla giurisprudenza di questa Corte.

In particolare la difesa erariale richiama le sentenze n. 218 del 2002, n. 373 del 2002 e n. 274 del 2003, nelle quali si è affermato che «l'accesso dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate non sfugge, di norma, alla regola del pubblico concorso, cui è possibile apportare deroghe solo se particolari situazioni ne dimostrino la ragionevolezza» e che non sono ragionevoli «norme che prevedano scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate selezioni o verifiche attitudinali) o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti».

Il ricorrente chiede, pertanto, la declaratoria di incostituzionalità della legge regionale impugnata.

2. — Si è costituita in giudizio la Regione Calabria prospettando, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso e, nel merito, l'infondatezza dello stesso.

Quanto all'eccezione di inammissibilità la resistente ritiene che il ricorso sia oltremodo generico.

Nel merito la Regione richiama la sentenza n. 34 del 2004 di questa Corte, rilevando come essa riconosca la derogabilità della regola del pubblico concorso «nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione, ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore».

Nel caso di specie, secondo la resistente, la legge impugnata intenderebbe consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione. E questa scelta sarebbe ragionevole, in quanto si tratterebbe, in particolare per le attività tecnico-ispettive, di funzioni che richiedono una esperienza professionale maturata in relazione alle specificità colturali e vegetali del territorio calabrese.

L'interesse a consolidare queste peculiari esperienze professionali legittimerebbe, pertanto, secondo la Regione Calabria, una procedura concorsuale, come quella in questione, integralmente riservata al personale interno e specificamente qualificato.

In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Calabria ha depositato ulteriore memoria nella quale sviluppa le difese già svolte.

La Regione riconosce che l'impugnata legge regionale n. 28 del 2003 deroga al principio del pubblico concorso, dato che prevede una integrale riserva per il personale già svolgente funzioni di ispettore fitosanitario, inquadrato nella categoria C4, per l'accesso alla superiore categoria D3 (funzionario), ma sostiene che la norma sarebbe ragionevole, in quanto la progressione verticale dei dipendenti svolgenti compiti di ispettore fitosanitario non costituirebbe un avanzamento automatico, essendo subordinato ad un accertamento meritocratico, ed in quanto la scelta di ricorrere ad una procedura di selezione solo interna si giustificerebbe nell'ottica di perseguire il riconoscimento della professionalità e della qualità delle prestazioni lavorative individuali del personale interessato ed al fine di valorizzarne le capacità professionali promuovendone lo sviluppo in linea con le esigenze di efficienza degli enti.

In tal senso la Regione Calabria richiama il disposto degli artt. 35 e 52, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) ed il Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto Regioni ed autonomie locali, stipulato in data 1° aprile 1999, i quali, secondo la resistente, delineerebbero un quadro complessivo all'interno del quale lo sviluppo della carriera professionale, per effetto di un accrescimento della professionalità in occasione e nel corso dello svolgimento del rapporto, costituirebbe la regola e, pertanto, legittimerebbe la procedura concorsuale prevista dalla legge impugnata.

La resistente sottolinea, poi, che diverse Regioni (e tra esse l'Emilia-Romagna) hanno riconosciuto ai propri dipendenti incaricati di svolgere le importanti funzioni di ispettore fitosanitario l'inquadramento alla categoria D, senza peraltro nemmeno ricorrere a procedure concorsuali, e chiarisce, in punto di fatto, che il costo del reinquadramento del personale già in servizio determina una spesa di euro 143.620, nettamente inferiore al costo da sostenere nell'ipotesi di copertura dei medesimi posti attraverso pubblico concorso e instaurazione di nuovi rapporti di lavoro.

#### *Considerato in diritto*

1. — La questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione, ha ad oggetto la legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28 (Inquadramento degli ispettori fitosanitari).

Il ricorrente censura la citata legge regionale, in quanto prevede l'accesso alla qualifica «funzionario D3» mediante un concorso riservato al solo personale interno ed in quanto prevede che tutti gli idonei presteranno servizio presso il Dipartimento agricoltura, caccia e pesca.

Il ricorrente, in particolare, prospetta la sostanziale deroga al principio del pubblico concorso attuata dal legislatore regionale limitando l'accesso alla procedura concorsuale ai soli dipendenti dell'assessorato all'agricoltura della Regione Calabria che già svolgano le mansioni di ispettori fitosanitari o ne abbiano acquisito la qualifica con la partecipazione a corsi di formazione professionale espletati dalla stessa Regione e svolgano talune attività tecnico-ispettive specificamente elencate ovvero siano componenti «essenziali ed indispensabili» di talune commissioni regionali.

La difesa erariale prospetta, poi, la violazione dell'art. 97 della Costituzione anche sotto un diverso profilo, in quanto sostiene che il meccanismo concorsuale prescelto, nel prevedere l'accesso alla qualifica superiore di tutto il personale ritenuto idoneo, realizzerebbe un illegittimo scivolamento automatico verso una posizione superiore.

2. — La Regione Calabria eccepisce l'inammissibilità del ricorso, prospettandone la assoluta genericità.

3. — L'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione non è fondata, in quanto il ricorso, sebbene succintamente argomentato, è chiaro e determinato e non lascia dubbi sull'oggetto della contestazione.

4. — Nel merito la questione è fondata.

4.1. — Come le stesse parti hanno ricordato nei propri atti, questa Corte ha riconosciuto nel concorso pubblico (art. 97, terzo comma, della Costituzione) la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (sentenze n. 34 del 2004, n. 194 del 2002, n. 1 del 1999, n. 333 del 1993, n. 453 del 1990 e n. 81 del 1983), ed ha ritenuto che possa derogarsi a tale regola solo «in presenza di peculiari situazioni giustificatrici», nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione) ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore.

La Corte ha, al riguardo, sottolineato che la regola del pubblico concorso può dirsi pienamente rispettata solo qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi (sentenza n. 194 del 2002). E, in particolare, ha riconosciuto che l'accesso al concorso può essere condizionato al possesso di requisiti fissati in base alla legge, anche allo scopo di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione. Tuttavia ciò può accadere «fino al limite oltre il quale possa dirsi che l'assunzione nella amministrazione pubblica, attraverso norme di privilegio, escluda, o irragionevolmente riduca, la possibilità di accesso per tutti gli altri aspiranti con violazione del carattere pubblico del concorso, secondo quanto prescritto in via normale, a tutela anche dell'interesse pubblico, dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione» (sentenza n. 141 del 1999).

Inoltre questa Corte ha chiarito (sentenze n. 218 del 2002, n. 373 del 2002 e n. 274 del 2003) che pure l'accesso dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate non sfugge, di norma, alla regola del pubblico concorso e che non sono pertanto ragionevoli norme che prevedano scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate selezioni o verifiche attitudinali) o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti.

4.2. — Alla luce di questo costante orientamento deve essere valutata la legge della Regione Calabria n. 28 del 2003.

Il legislatore regionale ha previsto (art. 1, comma 1) un concorso integralmente riservato per l'accesso alla qualifica di funzionario D3 ed ha stabilito (art. 1, comma 2) che tutti gli idonei presteranno servizio presso il Dipartimento agricoltura, caccia e pesca.

Questa disposizione è viziata da evidente irragionevolezza per quanto riguarda la limitazione, al solo personale interno, della partecipazione al concorso.

Secondo la difesa regionale, questa limitazione dell'accesso al concorso si giustificerebbe, in quanto le attività tecnico-ispettive indicate nei numeri 4), 6), 7) e 8) della lettera *a)* del comma 1 dell'art. 1 (e pertanto il controllo sistematico e periodico sulle colture agrarie e forestali, il controllo fitosanitario, la vigilanza e le analisi di laboratorio sui vegetali e sui prodotti vegetali e l'attuazione dei regolamenti comunitari relativi alla riduzione dell'impiego dei fitofarmaci) costituiscono funzioni che richiedono una esperienza professionale maturata in relazione alle specificità colturali e vegetali del territorio calabrese.

Questa argomentazione non è tuttavia condivisibile, in quanto presuppone una specificità, in senso assoluto, delle colture e della vegetazione calabrese nel panorama fitosanitario nazionale e comunitario, la quale, in tutta evidenza, non sussiste affatto. D'altra parte si deve rilevare che sono legittimati al concorso anche soggetti che svolgono funzioni tecniche o amministrative [art. 1, comma 1, lettera *a)*, numeri 1, 2, 3 e 5, e lettera *b)*], per le quali è del tutto inconferente il riferimento a questa presunta specificità assoluta delle colture e della vegetazione.

Nemmeno è condivisibile l'ulteriore argomentazione prospettata dalla Regione Calabria, secondo cui la normativa legale e contrattuale relativa al personale in questione delinerebbe un quadro complessivo all'interno del quale la progressione verticale costituirebbe la regola di sviluppo della carriera.

Non si può infatti negare che nella fattispecie il passaggio da un'area ad un'altra comporta l'accesso ad un nuovo posto di lavoro con relativa progressione in carriera ed è quindi soggetto al principio del pubblico concorso (cfr. sentenza n. 320 del 1997). Di conseguenza deve sussistere un ragionevole punto di equilibrio fra quest'ultimo principio e l'interesse a consolidare pregresse esperienze lavorative (cfr. sentenze n. 205 e n. 34 del 2004).

Alla luce di quanto sopra esposto deve, pertanto, ritenersi che la riserva concorsuale integrale a favore del personale indicato dall'art. 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge della Regione Calabria n. 28 del 2003 è irragionevole e rende, complessivamente, la scelta legislativa regionale lesiva del parametro di cui all'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28 (Inquadramento degli ispettori fitosanitari).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2005.

*Il Presidente:* CONTRI

*Il redattore:* MADDALENA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 21 aprile 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

05C0496

N. 160

*Sentenza 7 - 21 aprile 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso che solleva una pluralità di questioni - Trattazione separata - Riserva di separate pronunce.**

**Università e istituzioni di alta cultura - Istituti di cultura - Finanziamenti a destinazione vincolata - Previsione di decreto ministeriale di attuazione - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Attribuzione di funzioni amministrative ad un organo statale nella materia «organizzazione di attività culturali», di competenza legislativa concorrente - Illegittimità costituzionale.**

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 2, comma 38.
- Costituzione, art. 117.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Fernanda CONTRI;

*Giudici:* 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, Franco GALLO

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 38, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2004), promosso dalla Regione Emilia-Romagna con ricorso notificato il 24 febbraio 2004, depositato in Cancelleria il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;  
Udito nell'udienza pubblica 22 febbraio 2005 il giudice relatore Francesco Amirante;  
Uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 24 febbraio 2004 e depositato il 4 marzo 2004, la Regione Emilia-Romagna ha sollevato molteplici questioni di legittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2004), tra le quali, in particolare, quella relativa all'art. 2, comma 38.

Tale norma prevede che, «allo scopo di promuovere la diffusione della cultura italiana e di sostenere lo sviluppo delle attività di ricerca e studio è autorizzata la spesa di 100.000 euro per l'anno 2004», specificando poi che «le disponibilità di cui al presente comma sono destinate prioritariamente all'erogazione di contributi, anche in forma di crediti di imposta, a favore degli istituti di cultura di cui alla legge 17 ottobre 1996, n. 534, per la costruzione della propria sede principale», ed aggiungendo che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono adottate le disposizioni attuative del presente comma».

Secondo la ricorrente un contributo per la costruzione della sede di determinati istituti di cultura (che, possedendo specifici requisiti, elencati nell'art. 2 della legge n. 534 del 1996, sono ammessi a godere di un contributo statale mediante l'inserimento in apposita tabella) avrebbe potuto essere giustificato nella vigenza dell'originario Titolo V, Parte II, della Costituzione, quando la competenza legislativa in materia spettava allo Stato. Ma dopo la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, siffatte erogazioni di contributi non trovano più fondamento costituzionale e risultano illegittime.

L'intervento sarebbe infatti riconducibile alle materie della «valorizzazione dei beni culturali» e della «ricerca scientifica», entrambe di competenza concorrente, nelle quali la potestà legislativa spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata allo Stato; lo stanziamento di somme per interventi statali diretti non costituisce un principio fondamentale della materia, da attuare mediante legislazione regionale. Né sarebbero ravvisabili esigenze che richiedano la diretta gestione statale di tali finanziamenti, non trattandosi di interventi volti a sostenere la competitività del sistema economico, giustificabili nell'ambito della funzione statale di tutela della concorrenza.

L'impugnato comma 38 sarebbe dunque lesivo sia dell'art. 117, terzo comma, che dell'art. 119 Cost., posto che lo strumento di intervento utilizzato dalla legge non è compatibile con il nuovo quadro costituzionale, nel quale allo Stato non spetta di erogare speciali risorse per contributi a favore degli istituti di cultura, spettando ad esso, invece, di finanziare «integralmente» (art. 119, quarto comma) le funzioni regionali, nell'esercizio delle quali, poi, le Regioni dovranno disciplinare la materia — e, nell'ambito di questa, gli eventuali contributi agli istituti stessi — nel quadro dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato.

Infine anche la previsione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di natura sostanzialmente regolamentare, in materie di competenza concorrente, risulterebbe lesiva dell'art. 117, sesto comma, Cost.

2. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la non fondatezza della questione, specificando che la norma impugnata «autorizza una spesa» e non «istituisce un fondo», e per un importo talmente esiguo rispetto allo scopo indicato, da indurre l'Amministrazione a lasciare la disposizione del tutto inattuata.

Per quanto attiene all'art. 117 Cost., l'Avvocatura richiama la sentenza n. 307 del 2004 di questa Corte, ove è stato affermato che lo «sviluppo della cultura» è finalità di interesse generale perseguibile da ogni articolazione della Repubblica «anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni» introdotto dalla riforma del Titolo V. Inoltre le istituzioni culturali previste dalla legge n. 534 del 1996 sarebbero, in qualche misura, integrate al Ministero per i beni e le attività culturali, in particolare nei settori bibliografico, archivistico e museale.

Secondo l'Avvocatura, la stessa Regione escluderebbe che si sia in presenza di una sua competenza «residuale» e prospetterebbe solo una questione «di bandiera», sollevata, peraltro, evocando promiscuamente, e senza le opportune distinzioni, sia l'art. 117, terzo comma, Cost., sia l'avverbio «integralmente» recato dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione.

3. — Con una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza la ricorrente ha insistito nelle censure, sottolineando come, anche sulla base della più recente giurisprudenza costituzionale, non sia più consentito che in una materia di competenza legislativa — residuale regionale o concorrente — si prevedano interventi finanziari statali, seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze.

*Considerato in diritto*

1. — La Regione Emilia-Romagna ha impugnato numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2004), e tra queste l'art. 2, comma 38, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione.

2. — La risoluzione delle questioni concernenti altre norme è riservata a separate decisioni.

3. — La suindicata disposizione stabilisce che «allo scopo di promuovere la diffusione della cultura italiana e di sostenere lo sviluppo delle attività di ricerca e studio è autorizzata la spesa di 100.000 euro per l'anno 2004. Le disponibilità di cui al presente comma sono destinate prioritariamente all'erogazione di contributi, anche in forma di crediti d'imposta, a favore degli istituti di cultura di cui alla legge 17 ottobre 1996, n. 534, per la costruzione della propria sede principale. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono adottate le disposizioni attuative del presente comma. Lo schema del decreto è trasmesso al Parlamento per l'espressione del parere delle competenti Commissioni».

Secondo la ricorrente, l'intervento finanziario previsto dalla norma può essere ricondotto alle materie concernenti la valorizzazione dei beni culturali oppure la ricerca scientifica, entrambe di competenza concorrente e quindi tali da escludere ogni attività legislativa dello Stato se non per la sola determinazione dei principi fondamentali, tra i quali non rientra la previsione del finanziamento oggetto della norma impugnata.

Illegittima è certamente, secondo la Regione Emilia-Romagna, la previsione di un decreto ministeriale in materia che non è di competenza esclusiva dello Stato.

4. — La questione è fondata.

Come questa Corte ha più volte affermato, non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata disposti con legge statale in materie la cui disciplina spetti alle Regioni perché non rientranti in ipotesi di competenza esclusiva dello Stato (*cf.* sentenze n. 370 del 2003, n. 16 del 2004, n. 51 del 2005).

Le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a categorie di soggetti pubblici o privati, dal momento che, in numerose materie di competenza regionale, le politiche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione (*cf.* sentenza n. 320 del 2004).

Dal rilievo che la costruzione della sede principale di un istituto di cultura, finalità perseguita dal finanziamento disposto con la norma censurata, è strumentale alla «organizzazione di attività culturali», materia inclusa nell'art. 117, terzo comma, Cost., e quindi di competenza legislativa concorrente, consegue la illegittimità costituzionale della norma in questione, la quale non soltanto ha stabilito l'erogazione in oggetto, ma ha anche attribuito a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di disciplinarne l'attuazione.

Del resto l'esiguità della somma stanziata esclude la necessità di una sua gestione unitaria in applicazione del principio c.d. di sussidiarietà ascendente ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. L'attribuzione di funzioni amministrative ad un organo statale costituisce violazione dell'art. 117 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riservata ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2004), sollevate dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 38, della menzionata legge 24 dicembre 2003, n. 350. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2005.*

*Il Presidente:* CONTRI

*Il redattore:* AMIRANTE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 21 aprile 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 161

Sentenza 7 - 21 aprile 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Oggetto del giudizio - Norma in un testo diverso da quello vigente al momento dell'emanazione dell'ordinanza - Sostanziale identità del precetto normativo - Ammissibilità della questione.**

**Oggetto del giudizio - Sopravvenienza di disposizione aggiunta - Oggetto diverso da quello della disposizione censurata - Ammissibilità della questione.**

**Oggetto del giudizio - Eccezione - Mancata censura di talune disposizioni - Irrilevanza nel giudizio *a quo* - Reiezione dell'eccezione.**

**Regione Basilicata - Ambiente - Rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi provenienti da altre regioni o nazioni - Smaltimento e/o stoccaggio negli impianti della Regione - Divieto - Lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale, ostacolo alla libera circolazione delle cose e delle persone nelle Regioni - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento di altri profili di censura.**

- Legge Regione Basilicata 31 agosto 1995, n. 59, art. 1, come modificato dall'art. 45 della legge Regione Basilicata 2 febbraio 2001, n. 6.
- Costituzione, artt. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), e 120, primo comma (artt. 3, 11, 32, e 41); d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 1, 5, 11, 18, 19 e 26.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Fernanda CONTRI;

*Giudici:* 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, Franco GALLO

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Basilicata 31 agosto 1995, n. 59 (Normativa sullo smaltimento dei rifiuti), promosso con ordinanza del 3 giugno 2002 dal T.a.r. della Basilicata sui ricorsi riuniti proposti da Fenice S.p.a. nei confronti della Regione Basilicata ed altri, iscritta al n. 351 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34 - 1<sup>a</sup> serie speciale - dell'anno 2002.

Visti l'atto di costituzione della Fenice s.p.a. nonché l'atto di intervento della Regione Basilicata;

Udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2005 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Uditi gli avvocati Giuseppe Minieri per Fenice S.p.a. e Franco Giampietro per la Regione Basilicata.

#### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza del 3 giugno 2002, il Tribunale amministrativo regionale della Basilicata ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 31 agosto 1995, n. 59 (Normativa sullo smaltimento dei rifiuti), per violazione degli artt. 3, 11, 32, 41, 117 e 120 della Costituzione, con riferimento a due procedimenti pendenti e poi riuniti, con i quali la Fenice S.p.a. aveva impugnato i provvedimenti del Consiglio regionale della Basilicata, prima, e della Giunta regionale, poi, che avevano escluso la possibilità che — nell'ambito delle tipologie e quantità di rifiuti da smaltire nell'impianto di termodistruzione di rifiuti con recupero di energia, di proprietà della società ed approvato, sia pure con riserva, dalla regione — potessero essere compresi pure rifiuti di provenienza extraregionale.

Secondo il rimettente, i predetti provvedimenti, lesivi della sfera giuridica della ricorrente, erano stati adottati nel vigore della legge regionale 31 agosto 1995, n. 59, il cui articolo 1 disponeva: «In attuazione del principio di prossimità di cui alla direttiva 91/156 CEE nonché dei poteri di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti attribuiti alla regione dal decreto del Presidente della Repubblica n. 915/1983, dalla legge n. 441/1987 e dalla legge n. 475/1988 è fatto divieto a chiunque conduca sul territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o di stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni».

Ciò precisato, il collegio ritiene che la questione di costituzionalità dell'art. 1 della legge regionale n. 59 del 1995 sia rilevante in ambedue i giudizi, dato che l'unico fondamento giuridico del divieto di importazione di rifiuti extraregionali sancito negli atti impugnati è costituito appunto da detta norma regionale, la cui eliminazione dall'ordinamento avrebbe come conseguenza l'accoglimento del gravame.

Secondo il remittente la norma regionale si presta a più censure, sia con riferimento al periodo precedente il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), sia dopo l'entrata in vigore di quest'ultima legislazione statale.

In primo luogo, è ipotizzabile il contrasto con il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, che riserva la «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, con definitiva impossibilità per le regioni di poter legiferare in materia di tutela dell'ambiente dal rischio di inquinamento.

Afferma poi il giudice *a quo* che il principio dell'autosmaltimento locale, col connesso divieto di conferimento di rifiuti extraregionali, non può valere né per quelli «pericolosi» (ivi inclusi quelli che già il decreto del Presidente della Repubblica del 1982 definiva «tossici e nocivi») né per quelli «speciali» non pericolosi (che nella fattispecie oggetto dei giudizi in epigrafe hanno natura industriale).

Può inoltre, secondo il remittente, dubitarsi della legittimità costituzionale della norma regionale *de qua* anche in relazione alla lesione del diritto alla salute, da intendersi come diritto alla salubrità dell'ambiente, di cui all'art. 32 della Costituzione, dato che la chiusura dei confini regionali favorisce la possibilità che rifiuti pericolosi di altre regioni trovino forme di smaltimento non ambientalmente compatibili ovvero vengano accumulati o depositati in aree inidonee.

Poiché né le norme statali né quelle comunitarie hanno un ambito territoriale ottimale preordinato ad un obiettivo di autosmaltimento, il divieto regionale in esame appare illogico, potendo limitare il conferimento di detti rifiuti agli impianti appropriati più vicini come richiesto dall'art. 5, comma 3, lettera *b*), del d.lgs. n. 22 del 1997, e dall'art. 5 della direttiva n. 91/156/CEE. Infine, sempre in riferimento alla violazione dell'art. 117 della Costituzione, non può trascurarsi — rileva il collegio *a quo* — che il divieto colpisce pure impianti, come quello di cui si tratta, che, attraverso la termodistruzione dei rifiuti, recuperano energia, e ciò in contrasto col diffuso favor rinvenibile, nelle norme statali di principio sopra indicate, proprio per la produzione energetica così conseguita.

Ulteriori profili di illegittimità costituzionale, secondo il giudice *a quo*, devono poi essere sollevati in riferimento ai parametri di cui agli artt. 3, 41 e 120 della Costituzione, atteso che la norma regionale censurata, rispettivamente: introduce un trattamento sfavorevole per le imprese esercenti l'attività di smaltimento dei rifiuti nella Regione Basilicata rispetto a quelle operanti sul restante territorio nazionale; restringe la libertà di iniziativa economica in assenza di concrete possibilità di danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana che dall'attività di smaltimento controllato e ambientalmente compatibile dei rifiuti può scaturire; introduce un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale (*cf.* sentenza n. 335 del 2001).

2. — Si è costituita la Fenice S.p.a., la quale, preliminarmente, rileva che la norma impugnata deve ritenersi implicitamente abrogata con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 22 del 1997, e cioè dalla generale riforma intervenuta in materia di trattamento dei rifiuti.

L'art. 1 del suddetto decreto stabilisce infatti che le regioni a statuto ordinario regolano la materia disciplinata dal medesimo decreto nel rispetto delle disposizioni in esso contenute, che costituiscono principi fondamentali della legislazione statale ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, e il potere di limitare lo smaltimento dei rifiuti industriali in ambito regionale non è previsto dal d.lgs. n. 22 del 1997.

Nel merito la norma impugnata contrasterebbe con gli artt. 41 e 120 Cost., in quanto limiterebbe la libertà di iniziativa economica privata. L'intera legge regionale n. 59 del 1995 risulta in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale, fissati, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e, in attuazione della normativa comunitaria, dagli artt. 5, 11, 18 e 26 del d.lgs. n. 22 del 1997, i quali prescrivono che lo smaltimento dei rifiuti deve avvenire in uno degli impianti appropriati più vicini.

In tal senso la legge regionale contrasterebbe anche con l'art. 11 della Costituzione, in quanto la violazione dei principi fondamentali della legislazione statale attuativa della normativa comunitaria si risolverebbe anche in una lesione di quest'ultima.

La limitazione imposta alle sole imprese che esercitano attività di smaltimento nella Regione Basilicata determinerebbe anche una violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Il divieto di smaltimento dei rifiuti extraregionali violerebbe l'art. 32 della Costituzione per il danno alla salute derivante dalle difficoltà dello smaltimento.

La norma impugnata contrasterebbe altresì con l'art. 97 della Costituzione per l'illogicità di una limitazione territoriale regionale di rifiuti che proprio in ambito regionale sono reperibili in misura scarsa, cosicché il «forno rotante», opera di pubblica utilità destinata allo smaltimento dei rifiuti speciali, risulterebbe utilizzato solo al 30-35% delle sue potenzialità e l'intera iniziativa imprenditoriale sarebbe destinata al fallimento.

Osserva ancora la parte costituita che il principio dell'autosufficienza nello smaltimento vale solo per i rifiuti urbani non pericolosi (art. 5, comma 3, lettera a, del d.lgs. n. 22 del 1997), e che il rifiuto è pur sempre un prodotto, che gode, all'interno dell'Unione europea, della libertà di circolazione delle merci (cfr. art. 29 Trattato UE e Corte giustizia CE, sentenza 23 maggio 2000, causa C-209/1998).

Infine, la possibilità di deroga al divieto di smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale, prevista dagli art. 3 e 4 della legge regionale n. 59 del 1995, non varrebbe a salvare la norma impugnata dall'illegittimità costituzionale, perché la deroga è rimessa alla discrezionalità amministrativa.

3. — Si è costituita anche la Regione Basilicata, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile, rinviata al giudice *a quo* o comunque dichiarata infondata.

Preliminarmente, la questione sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza perché non è stata impugnata la legge regionale n. 6 del 2001, che ha fatto salva, con modifiche, la legge regionale n. 59 del 1995, in quanto l'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte non investirebbe la fonte legislativa che tuttora disciplina la fattispecie e che la regolava prima della data di adozione dell'ordinanza di rimessione.

Inoltre, sarebbe incompleto il *thema decidendum*: il T.a.r. non ha impugnato l'art. 4 della legge regionale n. 59 del 1995, mentre la difesa della Regione, nel giudizio *a quo*, ha sempre sostenuto che il divieto regionale dovesse essere interpretato in modo integrato con il suddetto art. 4.

Secondo la difesa regionale, inoltre, il rimettente, nel citare l'art. 117 della Costituzione, ha ommesso di considerare le competenze regionali concorrenti in materia di salute, di governo del territorio e di tutte quelle che hanno interferenza con il settore «ambiente». La questione non è stata pertanto proposta in modo rituale, e va perciò ordinata la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

Infine, il T.a.r. non ha motivato in merito all'interesse della società Fenice S.p.a. all'accertamento della pretesa illegittimità costituzionale della disciplina regionale, a fronte delle argomentazioni difensive addotte dalla Regione Basilicata sulla concreta possibilità che i rifiuti anche speciali e tossici potessero saturare la pur rilevante capacità di termodistruzione dell'impianto di causa. Andrebbero pertanto restituiti gli atti al giudice *a quo* perché motivi sul punto.

Nel merito, solo il dato testuale dell'art. 117 della Costituzione attribuisce la competenza in materia di ambiente allo Stato, mentre lo stesso attribuisce alle regioni altre materie riconducibili trasversalmente all'ambiente.

Quanto all'art. 120 della Costituzione, il potere sostitutivo del Governo presuppone che nella norma regionale impugnata possa ravvisarsi un'inosseranza della normativa comunitaria.

Inoltre, la giurisprudenza della Corte costituzionale non potrebbe essere utilmente invocata nel caso di specie. L'art. 1 impugnato infatti si integra con l'art. 4 della stessa legge, che elenca sia l'attuazione di specifici accordi tra la regione e altre pubbliche amministrazioni, enti ed imprese, sia le determinazioni di autorità statali a ciò competenti nei casi previsti dalla legge. Ne consegue che tale disciplina unitaria non è comparabile con i limiti rigidi fissati dalle leggi regionali del Piemonte e del Friuli-Venezia Giulia dichiarate costituzionalmente illegittime (rispettivamente sentenze n. 281 del 2000 e n. 335 del 2001).

Nelle sentenze da ultimo citate il d.lgs. n. 22 del 1997 è interpretato nel senso che il principio di autosufficienza vale pienamente solo per i rifiuti non pericolosi, mentre per i rifiuti speciali il legislatore non individua ambiti territoriali di riferimento, ma indica la necessità che detti rifiuti possano giungere ad un impianto specializzato più vicino al fine di ridurre i movimenti degli stessi. E questo orientamento è conforme alle più recenti sentenze della Corte di giustizia, secondo cui devono essere accertati i motivi di interesse pubblico ambientale per la movimentazione dei rifiuti (Corte Giustizia CE, sentenza 23 maggio 2000, causa C-209/1998).

Si tratta dunque — prosegue la difesa regionale — di verificare a chi spetti effettuare il giudizio di ponderazione tra il principio di specializzazione e quello di prossimità degli impianti di smaltimento. Tale giudizio appare innanzitutto regolato dall'art. 18 del d.lgs. n. 22 del 1997 che assegna allo Stato la definizione dei criteri generali per la gestione integrata dei rifiuti, nonché la determinazione dei criteri generali per l'elaborazione dei piani regionali. Esso è quindi assegnato alle regioni nell'ambito del piano di gestione dei rifiuti di cui all'art. 22. Tuttavia

mancano i criteri statali cui doveva adeguarsi la pianificazione regionale. In tale contesto la Regione Basilicata non poteva non adottare la legge regionale in esame, dovendo provvedere alla ponderazione dei due principi di specializzazione e di prossimità degli impianti, e la norma impugnata, se letta unitamente agli artt. 3 e 4 della stessa legge, non si pone in contrasto con il d.lgs. n. 22 del 1997 che, all'art. 2, comma 4, afferma la necessità di una cooperazione fra Stato, regione ed enti locali in materia di gestione dei rifiuti.

Ne consegue che nessun contrasto della normativa impugnata è ravvisabile con gli artt. 3, 32, 41, della Costituzione, perché i previsti limiti all'attività d'impresa sono giustificati dalla descritta attività amministrativa diretta alla salvaguardia di interessi pubblici quali l'ambiente e la salute pubblica, con la conseguenza che non né è dato ravvisare alcun contrasto tra la norma impugnata e l'art. 120 della Costituzione, allorché si tratta di ponderare i due principi tendenzialmente conflittuali nel singolo contesto geografico. Infatti la Regione Basilicata, nell'inerzia del legislatore statale, applicando il principio di sussidiarietà, ha evitato la totale disapplicazione delle direttive comunitarie. In difetto della normativa impugnata la Basilicata non avrebbe potuto in alcun modo governare l'ingresso nel proprio territorio dei rifiuti provenienti dall'esterno e avrebbe dovuto abdicare alle proprie competenze in materia di ambiente, tutela della salute e governo del territorio.

### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale amministrativo regionale della Basilicata — nel corso di due giudizi riuniti promossi dalla Fenice S.p.a. nei confronti della Regione Basilicata — ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge Regione Basilicata 31 agosto 1995, n. 59 (Normativa sullo smaltimento dei rifiuti), nella parte in cui stabilisce che «è fatto divieto a chiunque conduca sul territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni», per violazione: *a)* dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ambiente, e delle norme interposte di cui agli artt. 1, 5, 11, 18, 19 e 26 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio); *b)* dell'art. 11 della Costituzione, che impone il rispetto delle direttive comunitarie; *c)* dell'art. 32 della Costituzione, che attribuisce un diritto alla salubrità dell'ambiente, che sarebbe compromesso dalla chiusura dei confini regionali, perché verrebbe favorita la possibilità che rifiuti pericolosi di altre regioni trovino forme di smaltimento non ambientalmente compatibili; *d)* dell'art. 3 della Costituzione per la introduzione di un trattamento sfavorevole per le imprese esercenti l'attività di smaltimento dei rifiuti nella Regione Basilicata rispetto a quelle operanti sul restante territorio nazionale; *e)* dell'art. 41 della Costituzione, per la restrizione della libertà di iniziativa economica «in assenza di concrete possibilità di danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana che dall'attività di smaltimento controllato e ambientalmente compatibile dei rifiuti può scaturire»; *f)* dell'art. 120 della Costituzione, perché la norma impugnata introdurrebbe un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario e ambientale, e ciò in contrasto pure con la normativa comunitaria.

2. — Preliminarmente, va osservato che non assume rilievo la circostanza che il giudice rimettente abbia citato la norma impugnata in un testo diverso da quello vigente al momento dell'emanazione dell'ordinanza.

Il Tribunale ha infatti denunciato l'illegittimità costituzionale della norma regionale richiamandone una formulazione («In attuazione del principio di prossimità di cui alla direttiva 91/156 CEE nonché dei poteri di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti attribuiti alla regione dal d.P.R. n. 915/1983, dalla legge n. 441/1987 e dalla legge n. 475/1988 è fatto divieto a chiunque conduca sul territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o di stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni») non più in vigore già al momento dell'emanazione dell'ordinanza di rimessione, per essere stato l'art. 1 della legge impugnata così modificato dall'art. 46 della legge regionale 2 febbraio 2001, n. 6: «In attuazione del principio di prossimità di cui alla direttiva 91/156 CEE è fatto divieto a chiunque conduca sul territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o di stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni».

Ciò però non determina l'inammissibilità della questione, dal momento che le modifiche subite dalla norma non incidono sulla sostanza del precetto normativo (sentenza n. 18 del 2004), e la questione può pertanto essere sottoposta a scrutinio di costituzionalità in riferimento agli evocati parametri (sentenza n. 277 del 2004).

Né l'inammissibilità deriva dal fatto che, successivamente all'ordinanza, all'articolo impugnato è stato aggiunto, dalla legge regionale 21 novembre 2003, n. 31, un comma *1-bis* — disposizione peraltro poi dichiarata costituzionalmente illegittima, con sentenza n. 62 del 2005 — perché quest'ultima norma ha un oggetto diverso da quello della disposizione della cui legittimità il remittente dubita.

3. — Parimenti infondata è la censura di inammissibilità sollevata dalla Regione Basilicata per non avere il remittente impugnato anche gli artt. 3 e 4 della legge regionale, che disciplinano le deroghe al divieto.

Nella specie infatti la deroga non è stata richiesta, con la conseguenza che gli artt. 3 e 4 della legge regionale, non trovando applicazione, non sono rilevanti al fine della soluzione della controversia. Inoltre, le norme da ultimo citate attribuiscono l'autorità amministrativa una valutazione discrezionale circa il rilascio dell'autorizzazione in deroga, mentre secondo il rimettente la norma impugnata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima perché sussisterebbe un pieno diritto — a prescindere dunque da una valutazione discrezionale della pubblica amministrazione — di chiunque conduca nel territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni.

4. — Passando all'esame del merito, la questione è fondata, nei termini di seguito indicati.

4.1. — Questa Corte è già intervenuta in tema di limiti imposti dalla legislazione regionale allo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale, precisando che il principio dell'autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali vale, ai sensi dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, solo per i rifiuti urbani non pericolosi (ai quali fa riferimento l'articolo 7, commi 1 e 4, del d.lgs. da ultimo citato) e non anche per altri tipi di rifiuti, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati, per ridurre il movimento dei rifiuti stessi, correlato a quello della necessità di impianti specializzati per il loro smaltimento, ai sensi della lettera *b*) del medesimo comma 3; ed a siffatto criterio sono stati ritenuti soggetti i rifiuti speciali, definiti dall'articolo 7, commi 3 e 4 (sentenza n. 505 del 2002), sia pericolosi (sentenza n. 281 del 2000) che non pericolosi (sentenza n. 335 del 2001).

4.2. — L'impugnata legge regionale pone un generale divieto per chiunque conduca nel territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni.

Tale divieto, se è legittimo per quanto in precedenza rilevato con riferimento ai rifiuti urbani non pericolosi, si pone, invece, in contrasto con la Costituzione nella parte in cui si applica a tutti gli altri tipi di rifiuti di provenienza extraregionale, perché invade la competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale contenuti nel decreto legislativo n. 22 del 1997; ed inoltre perché viola il vincolo generale imposto alle regioni dall'art. 120, primo comma, della Costituzione, che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le regioni (sentenze n. 62 del 2005 e n. 505 del 2002).

L'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sotto questi profili assorbe gli ulteriori profili di censura (sentenza n. 281 del 2000).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Basilicata 31 agosto 1995, n. 59 (Normativa sullo smaltimento dei rifiuti), come modificata dall'art. 46 della legge regionale 2 febbraio 2001, n. 6 (Disciplina delle attività di gestione dei rifiuti ed approvazione del relativo piano), nella parte in cui fa divieto a chiunque conduca nel territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti, diversi da quelli urbani non pericolosi, provenienti da altre regioni o nazioni.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2005.

*Il Presidente:* CONTRI

*Il redattore:* FINOCCHIARO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 21 aprile 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 162

*Sentenza 7 - 21 aprile 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Giudizio di legittimità costituzionale - Ricorso che solleva una pluralità di questioni - Trattazione separata - Riserva di separate pronunce.**

**Artigianato - Sostegno economico dello Stato alla internazionalizzazione delle imprese - Incremento del relativo fondo, preesistente alla riforma del Titolo V della Costituzione - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata lesione della competenza legislativa residuale della Regione, lesione della autonomia finanziaria - Non fondatezza della questione.**

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 82.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

**Artigianato - Sostegno economico dello Stato alla internazionalizzazione delle imprese - Previsione di decreto ministeriale per l'attuazione - Forme di raccordo con le Regioni per l'articolazione della normativa - Mancanza - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Contrasto con il principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 83.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

**Artigianato - Sostegno economico dello Stato alla internazionalizzazione delle imprese - Forme di raccordo con le Regioni per la gestione delle risorse - Assertita mancanza - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata lesione della competenza legislativa e amministrativa della Regione, lesione della autonomia finanziaria - Non fondatezza della questione.**

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 83 (salva la pronunciata dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua*).
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Fernanda CONTRI;

*Giudici:* 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, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 82 e 83, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2004), promosso con ricorso della regione Emilia-Romagna, notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004;

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

Udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2005 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 24 febbraio 2004, e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 4 marzo (reg. ric. n. 33 del 2004), la regione Emilia-Romagna ha impugnato numerose disposizioni della legge

24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2004), censurando, tra l'altro, l'art. 4, commi 82 e 83, per violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

La norma denunciata prevede, al comma 82, che « le disponibilità del fondo di cui all'art. 37 della legge 25 luglio 1952, n. 949, e successive modificazioni, sono incrementate di 10 milioni di euro per l'anno 2004 per agevolare i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale promossi dalle imprese artigiane e dai consorzi di esportazione a queste collegati ». In base al comma 83, « le modalità, le condizioni e le forme tecniche delle attività di cui al comma 82 sono definite con decreto del Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 21, comma 7, della legge 5 marzo 2001, n. 57».

L'art. 37 della legge 25 luglio 1952, n. 949, ha istituito un fondo per il concorso nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane, mentre l'art. 21, comma 7, della legge 5 marzo 2001, n. 57, ha previsto la possibilità di utilizzare le disponibilità di questo fondo anche per agevolare il sostegno finanziario ai processi esportativi delle imprese artigiane e ai programmi di penetrazione commerciale e di internazionalizzazione promossi dalle imprese stesse e dai consorzi export a queste collegati.

La regione osserva che con la norma denunciata la legge finanziaria per il 2004 avrebbe perpetuato un intervento statale non più compatibile con il nuovo assetto costituzionale conseguente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Secondo la ricorrente, l'artigianato ricade, oggi, nella potestà piena delle regioni, e già nel vigore del vecchio Titolo V della Parte seconda della Costituzione le regioni ricoprivano un ruolo preminente nella materia in questione. Ricorda in particolare la regione Emilia-Romagna che, proprio in relazione ai contributi a favore delle imprese artigiane, l'art. 12 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, prevede che «le funzioni amministrative relative alla materia "artigianato", così come definita dall'articolo 63 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, comprendono anche tutte le funzioni amministrative relative alla erogazione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici di qualsiasi genere, comunque denominati, alle imprese artigiane, con particolare riguardo alle imprese artistiche», mentre il successivo art. 13 conserva allo Stato solo «le funzioni attualmente previste concernenti», tra l'altro, «eventuali cofinanziamenti, nell'interesse nazionale, di programmi regionali di sviluppo e sostegno dell'artigianato, secondo criteri e modalità definiti con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con la Conferenza unificata».

Ad avviso della regione Emilia-Romagna, la finalizzazione dei contributi previsti dal comma 82 al sostegno dei programmi di «internazionalizzazione» delle imprese artigiane non implicherebbe la competenza statale in ordine alla gestione e alla regolazione del fondo. Difatti, il finanziamento statale non atterrebbe allo sviluppo dell'intero Paese, riguardando i programmi elaborati da singole imprese artigiane al fine di una loro maggiore «internazionalizzazione».

La regione esclude inoltre che il rilievo «macroeconomico» di un intervento di sostegno del mercato sussista per il solo fatto che l'intervento afferisca ai rapporti internazionali, come dimostrerebbe l'attribuzione della materia «commercio con l'estero» alla competenza concorrente di Stato e regioni. Né la competenza statale potrebbe giustificarsi per la mancanza, nell'intervento in questione, di una delimitazione territoriale regionale; se così fosse, ne deriverebbe una «straordinaria confusione di ruoli», perché le regioni e lo Stato farebbero le stesse cose, con duplicazioni e distorsioni delle politiche.

I commi 82 e 83 del citato art. 4, contemplando la gestione e la regolazione statale di un finanziamento finalizzato al sostegno delle imprese in materia regionale, violerebbero gli artt. 117, 118 e 119 Cost. Ci si troverebbe in presenza di politiche di sostegno che possono e devono essere decise e gestite a livello regionale, mancando (oltre al carattere macroeconomico) qualsiasi esigenza unitaria. In particolare, sarebbe illegittima la previsione — da parte del comma 83 — di un atto sostanzialmente regolamentare in materia di competenza regionale piena (artigianato) o, al massimo, concorrente (commercio con l'estero).

La regione prospetta anche una questione subordinata, per il caso in cui questa Corte ritenesse legittimo l'intervento di incremento del fondo per il suo carattere macroeconomico, e quindi per la sussistenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza. La ricorrente denuncia infatti i commi 82 e 83 dell'art. 4 per la mancata previsione di meccanismi di coordinamento con le regioni. Siccome le norme impugnate incidono su una materia regionale, sarebbe necessario che le funzioni statali di gestione e regolazione da esse previste siano svolte in modo da tener conto del punto di vista della regione e da coordinarsi con l'azione che la regione stessa svolge. Secondo la ricorrente, questa conclusione varrebbe a maggior ragione ove la Corte ritenesse insussistente il carattere macroeconomico ma esistente una ipotetica esigenza unitaria, tale da giustificare la gestione centrale del finanziamento (ma, comunque, non la previsione del decreto sostanzialmente regolamentare).

2. — Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per la non fondatezza delle questioni e rinviando a successiva memoria l'illustrazione delle conclusioni così rassegnate.

3. — In prossimità dell'udienza, la regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria illustrativa per precisare innanzitutto di voler chiedere a questa Corte non una dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma denunciata dalla quale derivi la semplice soppressione del fondo o del finanziamento, ma una caducatoria della disposizione nella parte in cui le risorse da essa previste non costituiscono elemento integratore della finanza regionale.

La regione ricorda che l'illegittimità di finanziamenti diretti a favore di soggetti privati in materia di competenza regionale è stata più volte ribadita da questa Corte (sentenze n. 320, n. 423 e n. 424 del 2004 e sentenza n. 51 del 2005).

Dalla giurisprudenza costituzionale si ricaverrebbe inoltre che l'art. 117, sesto comma, della Costituzione si riferisce anche agli atti «sostanzialmente» regolamentari.

Quanto alla censura subordinata relativa alla violazione del principio di leale collaborazione, osserva infine la ricorrente che, sempre secondo la giurisprudenza di questa Corte, il coinvolgimento regionale si rende necessario anche in caso di norme rientranti in materia di competenza esclusiva statale ma interferenti con materie regionali (così le sentenze n. 308 del 2003 e n. 31 del 2005).

4. — Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza.

Secondo la difesa erariale l'intervento finanziario delineato dalla norma censurata sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione («mercati finanziari» e «tutela della concorrenza»).

In ogni caso, lo Stato sarebbe portatore di interessi sovra-regionali costituzionalmente riconosciuti, per soddisfare i quali il legislatore nazionale potrebbe, in assenza di divieti ricavabili dall'art. 119 della Costituzione, disporre finanziamenti ed interventi diretti.

Osserva inoltre l'Avvocatura che il concorso nel pagamento degli interessi è concesso non da un apparato amministrativo dello Stato, ma da comitati tecnici costituiti in ogni regione e presieduti da un rappresentante della regione nel cui territorio ha sede l'impresa da finanziare.

Infine la difesa erariale ricorda che il decreto ministeriale previsto dall'art. 4, comma 83, della legge n. 350 del 2003 non è stato sinora emanato e che in ogni caso lo schema di decreto sarà sottoposto alla Conferenza Stato-regioni in applicazione di norme di sistema.

#### *Considerato in diritto*

1. — La regione Emilia-Romagna ha impugnato, unitamente ad altre disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2004), l'art. 4, commi 82 e 83, il quale prevede, al fine di agevolare i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale promossi dalle imprese artigiane, l'incremento delle disponibilità del fondo di cui all'art. 37 della legge 25 luglio 1952, n. 949, e successive modificazioni (così il comma 82), secondo modalità, condizioni e forme tecniche da definire con decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (così il comma 83).

La regione, premesso di avere competenza legislativa piena (artigianato) o, al più, concorrente (commercio estero) nella materia disciplinata dalla disposizione denunciata, ritiene che lo Stato non abbia titolo ad effettuare interventi diretti a favore delle imprese artigiane, neppure per sostenerne i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale, escludendo che lo strumento prefigurato dalla norma abbia una rilevanza macroeconomica; e lamenta l'attribuzione al Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del potere di disciplinare, con proprio decreto, modalità, condizioni e forme tecniche delle attività ammesse al sostegno finanziario statale.

Secondo la ricorrente, che deduce la violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, sarebbero lese le attribuzioni legislative regionali; sarebbe violato il divieto per lo Stato di intervenire con un decreto ministeriale in materie in cui esso non abbia competenza legislativa esclusiva; sarebbe lesa l'autonomia finanziaria delle regioni.

La regione Emilia-Romagna prospetta anche una questione in via subordinata, per il caso in cui l'intervento di incremento del fondo fosse ritenuto giustificato per il suo carattere macroeconomico, e quindi per la presenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza. Secondo la ricorrente, sarebbe in ogni caso costituzionalmente illegittima la mancata previsione, nella regolazione e nella gestione del fondo, di qualsiasi forma di collaborazione con le regioni. Incidendo la norma impugnata su una materia regionale, le funzioni statali di regolazione e di gestione del fondo dovrebbero svolgersi in modo da tener conto del punto di vista delle regioni e da coordinarsi con l'azione che le regioni stesse svolgono.

2. — La presente decisione concerne le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 4, commi 82 e 83, della legge n. 350 del 2003, restando riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni sollevate con il ricorso della regione Emilia-Romagna.

3. — La questione avente ad oggetto il comma 82 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 non è fondata.

Deve anzitutto escludersi che l'incremento delle disponibilità del fondo per agevolare i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale promossi dalle imprese artigiane e dai consorzi di esportazione a queste collegati sia riconducibile alla materia «tutela della concorrenza», nel suo profilo dinamico e promozionale (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione). Contrariamente a quanto prospettato dalla difesa erariale, infatti, l'esame della norma censurata dimostra che il finanziamento in questione non può rientrare in questa materia: esso non è idoneo ad incidere sull'equilibrio economico generale, essendo privo del requisito oggettivo dell'«impatto complessivo», tenuto conto anche dell'esiguità dei mezzi economici impegnati nel quadro della complessiva manovra disposta con la legge finanziaria del 2004 (10 milioni di euro per l'anno 2004) (*cf.* sentenza n. 77 del 2005).

L'ambito materiale nel quale interviene la disposizione denunciata è l'artigianato. L'art. 117 della Costituzione, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, non annoverando l'artigianato tra le materie tassativamente riservate alla legislazione statale o a quella concorrente, implicitamente demanda questa materia alla potestà legislativa residuale delle regioni, modificando in tal modo la precedente previsione costituzionale, che invece assegnava allo Stato il compito di stabilire i principi fondamentali in materia di artigianato, prevedendo la competenza concorrente delle regioni. Appartiene pertanto alla competenza legislativa residuale delle regioni l'adozione delle misure di sviluppo e sostegno dell'artigianato, e, in questo ambito, la disciplina dell'erogazione di agevolazioni, contributi e sovvenzioni di ogni genere.

Se il sostegno economico alla internazionalizzazione delle imprese artigiane è ormai riconducibile ad una materia di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, ciò però non comporta l'incostituzionalità dell'art. 4, comma 82, della legge n. 350 del 2003.

La norma denunciata, infatti, non istituisce un nuovo fondo a destinazione vincolata, ma si limita ad incrementare le disponibilità di un fondo preesistente alla modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione, in vista del raggiungimento di finalità ad esso già proprie.

Invero, l'art. 37 della legge n. 949 del 1952, nel contesto di un più ampio provvedimento per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione, ha previsto la formazione di un fondo, presso la Cassa per il credito alle imprese artigiane, per il concorso nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane, effettuate dagli istituti e aziende di credito, rimettendo ad appositi comitati tecnici regionali l'attività di concessione dei contributi.

Provvedimenti legislativi successivi hanno di volta in volta conferito al fondo in questione ulteriori assegnazioni per i vari esercizi finanziari (così, tra l'altro, la legge 31 ottobre 1966, n. 947; il decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745; la legge 24 dicembre 1974, n. 713; la legge 10 ottobre 1975, n. 524; il decreto-legge 30 aprile 1976, n. 156; la legge 30 marzo 1981, n. 119; il decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415).

La legge 5 marzo 2001, n. 57, nel dettare disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati, ha assegnato al fondo per il concorso nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane una nuova finalità, il sostegno all'internazionalizzazione. L'art. 21, comma 7, di tale legge prevede infatti che le disponibilità del fondo in questione «possono essere utilizzate anche per agevolare il sostegno finanziario ai processi esportativi delle imprese artigiane e ai programmi di penetrazione commerciale e di internazionalizzazione promossi dalle imprese stesse e dai consorzi export a queste collegati, secondo finalità, forme tecniche, modalità e condizioni da definire con decreto del Ministro del commercio con l'estero, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica».

Su questa linea si pone il denunciato comma 82 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003: esso pertanto si giustifica, in via transitoria e fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della Costituzione, in conseguenza del principio di continuità dell'ordinamento, più volte richiamato da questa Corte dopo la modifica del Titolo V (*cf.*, da ultimo, sentenza n. 255 del 2004), attesa l'esigenza di non far mancare finanziamenti ad un settore rilevante e strategico dell'economia nazionale, quello dell'impresa artigiana, al quale la Costituzione (art. 45) guarda con particolare favore.

4. — Le censure della ricorrente vanno invece accolte con riferimento al comma 83 del citato art. 4, là dove viene lamentata la mancanza di forme di raccordo e di leale collaborazione con le regioni.

Il principio di continuità giustifica infatti, ancora in via provvisoria, ed in vista di una considerazione complessiva del settore dell'artigianato e delle iniziative da finanziare, l'attribuzione al Ministro delle attività produttive della potestà di definire, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, modalità, condizioni e forme tecniche delle attività ammesse al sostegno finanziario (*cf.* sentenza n. 255 del 2004).

E tuttavia, l'articolazione della normativa esige forme di cooperazione con le regioni e di incisivo coinvolgimento delle stesse, essendo evidente che l'intervento dello Stato debba rispettare la sfera di competenza spettante alle regioni in via residuale.

La norma censurata, invece, non prende minimamente in considerazione le regioni per ciò che attiene all'emanazione del decreto ministeriale di attuazione. Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 83, della legge n. 350 del 2003, nella parte in cui, in contrasto con il principio di leale collaborazione, non prevede che il decreto del Ministro delle attività produttive sia emanato previa intesa con la Conferenza Stato-regioni.

4.1. — Quanto all'ulteriore denuncia, sollevata dalla ricorrente, concernente la mancanza di forme di raccordo con le regioni nell'attività di gestione delle risorse, si tratta di censura che muove da un inesatto presupposto ermeneutico.

Il comma 83 del citato art. 4, infatti, non disciplina — né direttamente, né indirettamente per il tramite del decreto ministeriale di attuazione — anche l'attività di concreta gestione dell'intervento. Questa attività, unitamente a quella di concessione dei contributi e delle agevolazioni, rientra nella competenza delle regioni, e tale competenza è fatta salva dalla norma censurata. Lo si ricava univocamente tanto dal fatto che il comma 82 individua lo strumento operativo di intervento nel fondo di cui all'art. 37 della legge n. 949 del 1952, che è un fondo a gestione regionale; quanto, più in generale, dalle disposizioni contenute negli artt. 12 e ss. del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, le quali, prevedendo la competenza delle regioni per tutto ciò che attiene all'erogazione di contributi in favore delle imprese artigiane, postulano che siano le regioni stesse a vagliare in concreto i progetti da ammettere al finanziamento previsto dalla legge, e quindi a coordinare questo sostegno con le iniziative già finanziate con altri strumenti di intervento pubblico.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sollevate dalla regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe:*

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 83, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2004), nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro delle attività produttive sia emanato previa intesa con la Conferenza Stato-regioni;*

2) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 82, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;*

3) *dichiara non fondata — salvo quanto previsto al capo 1) — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 83, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2005.

*Il Presidente:* CONTRI

*Il redattore:* MADDALENA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 21 aprile 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 163

*Sentenza 7 - 21 aprile 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Intercettazioni «indirette» o «casuali» di parlamentari - Intervento del Senato della Repubblica - Inammissibilità.**

**Parlamento - Intercettazioni «indirette» o «casuali» di comunicazioni o conversazioni di parlamentari - Utilizzazione in procedimento penale - Diniego di autorizzazione della Camera di appartenenza - Distruzione immediata della documentazione, inutilizzabilità dei verbali e delle registrazioni eventualmente acquisiti - Denunciato eccesso di tutela della funzione parlamentare, lesione del principio di eguaglianza dei cittadini, pregiudizio del diritto di difesa della parte civile e dell'imputato innocente, compressione dell'esercizio dell'azione penale - Motivazione in punto di rilevanza fondata su premessa interpretativa non condivisibile e contraddittoria - Inammissibilità della questione.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, artt. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, e 7.
- Costituzione, artt. 3, 24, e 112.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Fernanda CONTRI;

*Giudici:* Piero Alberto CAPOTOSTI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, e dell'art. 7 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), promosso con ordinanza del 9 marzo 2004 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da S. D., iscritta al n. 695 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2004.

Visti l'atto di costituzione di S. D. nonché gli atti di intervento del Senato della Repubblica e del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2005 il giudice relatore Giovanni Maria Flick;

Uditi gli avvocati Aldo Guagliani per S. D., Giuseppe de Vergottini per il Senato della Repubblica e l'avv. dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

1. — Con l'ordinanza in epigrafe la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 112 della Costituzione, dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, e dell'art. 7 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), recanti la disciplina — rispettivamente, «a regime» e transitoria — dell'utilizzabilità delle intercettazioni, effettuate nel corso di procedimenti riguardanti terzi, di conversazioni o comunicazioni alle quali hanno preso parte membri del Parlamento.

La Corte rimettente riferisce di essere investita del ricorso diretto per cassazione proposto, ai sensi dell'art. 311, comma 2, cod. proc. pen., contro l'ordinanza del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma che aveva disposto la custodia cautelare in carcere del ricorrente e di numerose altre persone, per il delitto di cui all'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza). Alla luce del provvedimento impugnato, la misura faceva seguito ad indagini di polizia giudiziaria che avevano portato all'accertamento di un vasto traffico organizzato di sostanze stupefacenti (in particolare, cocaina) nel territorio della capitale: indagini dalle quali era emerso che tra i destinatari dello stupefacente figurava anche un senatore, il quale effettuava gli acquisti prevalentemente tramite due appartenenti alla Guardia di finanza addetti alla sua scorta, tra cui il ricorrente. Quest'ultimo, in particolare, nel corso delle indagini, aveva contattato telefonicamente in cinque occasioni il soggetto di vertice dell'organizzazione di trafficanti, al fine di ordinare lo stupefacente per conto del senatore.

Tra i motivi di ricorso, l'interessato aveva dedotto la violazione dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003, in quanto le telefonate in questione — poste a fondamento della valutazione di gravità degli indizi di colpevolezza a suo carico — erano state effettuate da due utenze (una fissa e una cellulare) in uso al senatore e su suo incarico; con conseguente inutilizzabilità delle relative intercettazioni, per non essere stata seguita la procedura prevista dalla citata disposizione in rapporto alle conversazioni cui prendano parte membri del Parlamento.

Al riguardo, la Corte di cassazione osserva come l'art. 68 Cost. — nel nuovo testo introdotto dall'art. 1 della legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 (Modifica dell'articolo 68 della Costituzione) — stabilisca che, senza l'autorizzazione della Camera alla quale appartengono, i membri del Parlamento non possono essere sottoposti «ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni».

La Corte rimettente premette che alla norma costituzionale è stata data attuazione dalla legge n. 140 del 2003, il cui art. 4 ha disciplinato le modalità di esecuzione — tra l'altro — delle intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni «nei confronti di un membro del Parlamento»: ossia delle intercettazioni c.d. «dirette», cui il parlamentare venga sottoposto — non soltanto quale indagato, ma anche (si dovrebbe ritenere) quale persona offesa o semplice persona informata sui fatti — tramite la captazione di conversazioni effettuate su utenze a lui intestate o da lui utilizzate, ovvero con l'esecuzione di intercettazioni ambientali in luoghi nella sua disponibilità o nei quali si reputa egli possa trovarsi.

Trattandosi della norma regolativa dei casi in cui debbano eseguirsi nei confronti del parlamentare provvedimenti idonei ad interferire sullo svolgimento delle sue funzioni, il citato art. 4 dovrebbe considerarsi applicabile — ad avviso della Corte rimettente — anche quando, nell'ambito di indagini riguardanti terze persone, vengano intercettate conversazioni o altre comunicazioni dalle quali possa evincersi una partecipazione al reato del membro del Parlamento. Nel caso di specie, peraltro, la possibilità che il senatore assuma la qualità di persona sottoposta alle indagini resterebbe esclusa, in quanto — come accertato dal giudice della cautela — la sostanza stupefacente acquistata era destinata a suo esclusivo uso personale: e tale destinazione — alla luce dei più recenti orientamenti della giurisprudenza di legittimità — non costituisce una semplice causa di non punibilità, posto che, al contrario, è la destinazione ad uso di terzi ad integrare un elemento costitutivo del delitto di detenzione illecita di sostanze stupefacenti.

La fattispecie concreta andrebbe ricondotta piuttosto alle previsioni dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003, che disciplina le «conversazioni o comunicazioni intercettate in qualsiasi forma nel corso di procedimenti riguardanti terzi, alle quali hanno preso parte membri del Parlamento»: vale a dire le intercettazioni c.d. «indirette» o «casuali», così denominate in quanto non aventi ad oggetto l'utenza intestata o in uso al parlamentare, né (in caso di intercettazione ambientale) luoghi nella sua disponibilità.

Riguardo a tali intercettazioni, il citato art. 6 prevede, al comma 1, la distruzione dei verbali e delle registrazioni delle conversazioni o comunicazioni che appaiano irrilevanti ai fini del procedimento, prefigurando — sotto tale profilo — una disciplina a tutela della riservatezza del parlamentare del tutto analoga a quella dettata per le persone prive di tale qualità. La norma stabilisce, invece, al comma 2, che il giudice per le indagini preliminari, qualora, su istanza di una parte processuale e sentite le altre parti, ritenga necessario utilizzare le intercettazioni (ovvero i tabulati di comunicazioni, ipotesi peraltro non rilevante nella specie), debba richiedere — entro i dieci giorni successivi alla relativa decisione, adottata con ordinanza — l'autorizzazione della Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene. Richiesta che, nella fattispecie in esame, non era stata per contro formulata.

A parere della Corte rimettente, d'altra parte, la nozione di intercettazioni «indirette» o «casuali» non andrebbe intesa — contrariamente a quanto sostenuto dal Procuratore generale di udienza — in senso strettamente letterale, ossia come comprensiva delle sole conversazioni cui prenda parte, direttamente e personalmente, il membro del Parlamento: lettura, questa, che renderebbe inapplicabile l'art. 6 della legge n. 140 del 2003 alle conversazioni oggetto del procedimento *a quo*, avendo ad esse preso parte personalmente il solo ricorrente, e non anche il senatore. Si potrebbe, difatti, «prendere parte» ad una conversazione o comunicazione non soltanto interloquendo in via personale e diretta; ma anche trasmettendo il proprio pensiero a mezzo di altra persona che si limiti, quale semplice *nuncius*, a riferire al terzo il messaggio di chi intende comunicare. Tale diversa interpretazione — della quale non potrebbe neppure affermarsi il carattere estensivo, apparendo consentita dalla lettera della legge — risulterebbe altresì conforme alla sua *ratio*: giacché, se il legislatore ha voluto offrire una particolare tutela alla riservatezza del parlamentare, sarebbe incongruo ritenere che tale tutela venga garantita solo quando egli parla direttamente con la persona sottoposta ad intercettazione; e non anche quando il colloquio avviene tramite una persona incaricata esclusivamente di trasmettere all'interlocutore un messaggio, sul quale il *nuncius* non attua alcun sindacato o intervento modificativo.

Le conversazioni intercettate nel procedimento *a quo* rientrerebbero proprio in quest'ultima categoria, giacché, stando alla stessa ordinanza impugnata, il ricorrente si era limitato — valendosi di utenze telefoniche nella disponibilità del senatore — a trasmettere al venditore l'«ordinazione» della sostanza stupefacente, che doveva essere acquistata dal parlamentare, e a prendere accordi per la sua consegna. Il tutto sotto le «immediate direttive» del parlamentare medesimo, che — almeno in un caso (riferito però all'altro dei due appartenenti alla Guardia di finanza di cui egli si serviva) — «sembra» essere stato presente ai colloqui.

Di qui, dunque, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale del citato art. 6, dalla cui decisione dipenderebbe la legittimità della misura cautelare applicata al ricorrente, in quanto fondata esclusivamente sulle intercettazioni in discussione.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, la Corte rimettente esclude preliminarmente che della norma impugnata possa darsi una interpretazione «costituzionalmente orientata», atta a rimuovere i dubbi di legittimità costituzionale: quale sarebbe, in specie, quella di ritenere che il comma 2 dell'art. 6 si riferisca ai soli casi in cui il parlamentare, a seguito delle intercettazioni, assuma la qualità di persona sottoposta alle indagini. Tale interpretazione, difatti, oltre ad apparire contraria alla lettera della legge — che non contiene alcun riferimento alla possibilità di utilizzare le intercettazioni nei confronti del parlamentare — risulterebbe espressamente smentita dal comma 1 dello stesso articolo (richiamato dal comma 2), allorché identifica le intercettazioni ivi regolate in quelle effettuate «nel corso di procedimenti riguardanti terzi».

L'ipotesi in cui dall'intercettazione emerga una notizia di reato nei confronti del parlamentare dovrebbe ritenersi in realtà disciplinata, sia pure implicitamente, dall'art. 4: giacché, se è necessaria l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre il parlamentare ad intercettazione, analoga autorizzazione dovrebbe considerarsi richiesta per utilizzare nei suoi confronti intercettazioni «casuali», che, per questa ragione, da «indirette» diverrebbero «dirette». Inoltre, anche a voler contrariamente opinare sul punto, il riferimento dell'art. 6 ai «procedimenti riguardanti terzi» non consentirebbe comunque di ritenere che la norma attenga esclusivamente ai casi in cui emerga una notizia di reato nei confronti del parlamentare; ma, tutt'al più, che essa attenga sia a tali casi, sia a quelli in cui il procedimento riguardi soltanto il terzo: prospettiva nella quale i dubbi di costituzionalità non verrebbero meno.

In tale ottica, infatti, la disposizione impugnata sarebbe andata comunque al di là dei limiti della tutela accordata dall'art. 68, terzo comma, Cost. alla funzione parlamentare: tutela da ritenere circoscritta alle sole intercettazioni «dirette». Deporrebbero in tal senso tanto il tenore letterale della norma costituzionale, che richiede l'autorizzazione per «sottoporre» i membri del Parlamento ad intercettazioni; quanto il suo «impianto complessivo», dal quale trasparirebbe l'intento del legislatore costituente di fornire una protezione speciale del parlamentare per atti da lui direttamente compiuti o che lo riguardano personalmente. Né varrebbe far leva, in direzione contraria, sulla locuzione «in qualsiasi forma»: tale locuzione — lungi dal potersi considerarsi evocativa delle intercettazioni «indirette» — si riferirebbe soltanto alle diverse modalità di captazione dei messaggi e ai differenti mezzi di comunicazione intercettati (intercettazioni telefoniche, ambientali, di sistemi informatici e telematici, e così via dicendo).

Escluso, pertanto, che l'estensione della tutela alle intercettazioni «indirette» possa ritenersi prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost., la disciplina introdotta dal legislatore ordinario risulterebbe costituzionalmente illegittima sotto plurimi aspetti.

Sarebbe lesivo, anzitutto, il principio di uguaglianza. È vero, infatti, che la previsione di un trattamento differenziato non implica la violazione dell'art. 3 Cost., quando rispecchi la diversità delle situazioni regolate; ma la disparità di trattamento dovrebbe trovare fondamento nell'esigenza di protezione di valori sovraordinati — o, quanto meno, di pari valore — rispetto a quelli che vengono in rilievo nell'ambito della singola disciplina. Nell'ipotesi in esame, si tratterebbe segnatamente del principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione: principio che è alle origini della formazione dello Stato di diritto ed immanente al nostro ordinamento, il che spiegherebbe perché il Costituente abbia ritenuto di dover disciplinare analiticamente il sistema delle immunità e delle prerogative dei membri del Parlamento, conscio della deroga che a detto principio veniva in tal modo introdotta. Con la conseguenza che eventuali «tutele privilegiate», le quali trovino giustificazione nella specialità delle funzioni svolte — e implicino, in specie, la subordinazione di un principio fondante dell'ordinamento, come quello in parola, alla tutela della riservatezza — potrebbero essere previste solo da norme costituzionali, e non già da una legge ordinaria.

L'art. 6 della legge n. 140 del 2003 si porrebbe inoltre in contrasto, sotto diverso profilo, con gli artt. 3 e 24 Cost. Esso prevede, infatti, che se l'autorizzazione viene negata, la documentazione delle intercettazioni «è distrutta immediatamente, e comunque non oltre i dieci giorni dalla comunicazione del diniego» (comma 5); e che, in ogni caso, tutti i verbali e le registrazioni di comunicazioni acquisiti in violazione delle disposizioni dello stesso articolo «devono essere dichiarati inutilizzabili dal giudice in ogni stato e grado del procedimento» (comma 6). Poiché la disposizione è destinata ad operare in procedimenti riguardanti persone prive della qualità di parlamentare, il meccanismo così delineato implicherebbe che le predette persone possano andare esenti dalla giurisdizione — e, dunque, evitare di essere perseguite e condannate, anche per reati gravissimi — solo perché la prova del reato è stata raccolta con l'intercettazione di conversazioni o comunicazioni cui ha preso parte un membro del Parlamento, beneficiando, in pratica, per tale circostanza casuale, di una vera e propria immunità. Si tratterebbe di una conseguenza sproporzionata rispetto all'entità dell'interesse in gioco — la privacy del parlamentare — la cui tutela finirebbe «con l'oscurare completamente il diritto alla prova delle parti»: tanto più che la prevista distruzione della documentazione, entro dieci giorni dal diniego dell'autorizzazione, non consentirebbe neppure alla Camera di rimeditare la propria decisione, alla luce di fatti nuovi.

Né, d'altra parte, potrebbe ritenersi che il problema trovi soluzione nella possibilità che la Camera conceda l'autorizzazione. A differenza, infatti, dei casi previsti dal secondo comma dell'art. 68 Cost. — nei quali il parametro per concedere l'autorizzazione dovrebbe identificarsi nel *fumus persecutionis*, e dunque in un parametro accertabile in concreto volta per volta — nei casi di intercettazione «indiretta» la lesione dell'interesse tutelato (la riservatezza del parlamentare) sarebbe *in re ipsa*, potendosi discutere soltanto della sua gravità. Ciò renderebbe del tutto discrezionale la valutazione della Camera, con «ovvi riflessi» sulla sua sindacabilità, anche in sede di conflitto di attribuzione, da parte della Corte costituzionale.

La disciplina censurata comprometterebbe, pertanto, non solo il principio di uguaglianza — sotto il duplice profilo della disparità di trattamento sia tra membro del Parlamento e chi non riveste tale carica; sia tra imputati raggiunti da prove consistenti in intercettazioni di conversazioni cui ha preso parte un parlamentare, e soggetti raggiunti da prove diverse — ma anche il diritto di difesa, garantito dall'art. 24 Cost. L'inutilizzabilità dei risultati delle intercettazioni «indirette», in caso di mancata richiesta o di diniego dell'autorizzazione, potrebbe infatti risolversi in un grave ed irreparabile danno non soltanto per la parte civile, ma anche per lo stesso imputato: avuto riguardo, ad esempio, alle ipotesi — tutt'altro che teoriche — in cui le conversazioni risultassero idonee a scagionare uno dei coimputati; o alle ipotesi in cui acquisizioni probatorie successive consentissero di «rileggere» le conversazioni stesse in senso favorevole all'imputato.

Risulterebbe violato, altresì, di riflesso, l'art. 112 Cost., avuto riguardo all'esclusione o alla compressione dell'obbligo del pubblico ministero di esercitare l'azione penale, suscettibile di derivare dall'impossibilità di utilizzare i risultati delle intercettazioni in questione.

Il dubbio di costituzionalità investirebbe, d'altro canto — oltre al comma 2 dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003 ed ai commi successivi dello stesso articolo, ad esso collegati — anche la norma transitoria di cui all'art. 7 della legge, che rende applicabile la disciplina censurata alle intercettazioni effettuate prima della sua entrata in vigore, purché non ancora utilizzate in giudizio. La questione sarebbe rilevante, per tal verso, in quanto alcune delle intercettazioni telefoniche, di cui si discute nel procedimento *a quo*, sono state effettuate prima dell'entrata in vigore della legge e non ancora utilizzate in giudizio, essendo il procedimento stesso nella fase delle indagini preliminari.

2. — Nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

Ad avviso della difesa erariale, la questione sarebbe irrilevante a fronte dell'inapplicabilità dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003 alla vicenda oggetto del procedimento *a quo*, nel quale non era stata captata alcuna conversazione che avesse come interlocutore un parlamentare. L'argomentazione svolta dalla Corte rimettente onde superare siffatta obiezione — dilatando la portata della norma all'ipotesi del «*nuncius*», di cui in essa non v'è traccia — sarebbe, d'altra parte, scarsamente convincente: trattandosi, infatti, di disciplina eccezionale, in quanto derogatoria rispetto alle regole dettate per la generalità dei cittadini, essa dovrebbe essere interpretata in senso restrittivo e strettamente letterale; inoltre, per il principio di conservazione delle norme, andrebbe sempre privilegiata la lettura che rende la disposizione compatibile con il dettato costituzionale.

Non sarebbe condivisibile neppure la premessa fondante del quesito di costituzionalità, secondo cui la norma impugnata, tutelando soltanto il diritto alla riservatezza del parlamentare, si porrebbe al di fuori dell'alveo dell'art. 68 Cost. La tutela della riservatezza del parlamentare rientrerebbe indubbiamente tra le finalità della norma; ma si tratterebbe di una protezione secondaria e riflessa, venendo in rilievo in prima battuta e con carattere assorbente la salvaguardia delle prerogative parlamentari e la libertà di esplicazione della funzione connessa al mandato elettivo: prospettiva nella quale la disposizione censurata risulterebbe, viceversa, compiutamente riconducibile alla previsione dell'art. 68 Cost., la quale giustificerebbe, dunque, il trattamento differenziato.

In via subordinata, la motivazione dell'ordinanza di rimessione dovrebbe essere valutata con attenzione soprattutto con riguardo al dedotto *vulnus* dell'inviolabilità del diritto di difesa dell'imputato; mentre risulterebbe meno problematico l'ipotizzato contrasto con il diritto di difesa delle altre parti private o con l'obbligatorietà dell'azione penale, conoscendo l'ordinamento varie ipotesi nelle quali i relativi principi subiscono deroghe, giustificate da altre esigenze di rango costituzionale.

3. — Nel giudizio di costituzionalità si è costituito S. D., persona sottoposta alle indagini e ricorrente nel procedimento *a quo*, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata.

Ad avviso della parte privata, anche ad ammettere che la norma impugnata comporti una compressione dell'ambito di operatività degli artt. 3, 24 e 112 Cost., non per questo solo essa potrebbe essere ritenuta costituzionalmente illegittima: tale compressione sarebbe, infatti, frutto del bilanciamento con altro interesse di rango costituzionale, quale il diritto del parlamentare — riconducibile alla previsione dell'art. 68 Cost. — alla salvaguardia della propria sfera di riservatezza. Ciò tanto più a fronte del fatto che la protezione offerta dalla norma stessa non ha carattere assoluto, ma passa attraverso un duplice filtro: la valutazione iniziale del giudice per le indagini preliminari circa la rilevanza delle intercettazioni; e la successiva verifica della Camera di appartenenza del parlamentare, in sede di rilascio o diniego dell'autorizzazione.

4. — È intervenuto, inoltre, nel giudizio di costituzionalità il Senato della Repubblica, il quale ha sostenuto, in via preliminare, la propria legittimazione all'intervento: sia in quanto titolare del potere di autorizzazione all'utilizzazione delle intercettazioni «indirette» oggetto del quesito di costituzionalità, destinato ad essere immediatamente inciso da una eventuale pronuncia di accoglimento; sia, e comunque, in forza dell'art. 20 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che riconosce in via generale agli organi dello Stato e delle Regioni il diritto di intervenire nei giudizi davanti alla Corte.

Nel merito, il Senato ha chiesto che la questione venga dichiarata infondata, dovendosi ritenere la disciplina censurata pienamente conforme al disposto del terzo comma dell'art. 68 Cost.

4.1. — L'assunto è stato ribadito nella memoria difensiva depositata dal Senato in prossimità dell'udienza pubblica, facendo leva sia sulla *ratio* della tutela prefigurata dalla norma costituzionale; sia sui lavori parlamentari relativi alla legge costituzionale n. 3 del 1993, con cui essa è stata introdotta; sia, infine, sulla prassi attuativa instauratasi anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 140 del 2003. Elementi tutti che confermerebbero come il precetto costituzionale — nel richiedere il vaglio autorizzatorio per sottoporre ad intercettazione i membri del Parlamento «in qualsiasi forma» — abbracci anche l'ipotesi in cui la captazione abbia luogo occasionalmente, nell'ambito di un'attività investigativa che ha come destinatario un terzo.

#### *Considerato in diritto*

1. — La Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 112 della Costituzione, dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, e dell'art. 7 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato).

Il primo dei due articoli oggetto di impugnativa disciplina le intercettazioni, effettuate in qualsiasi forma nel corso di procedimenti riguardanti terzi, di conversazioni o comunicazioni «alle quali hanno preso parte membri del Parlamento»: intercettazioni usualmente qualificate come «indirette» o «casuali», in quanto si presuppone che la captazione avvenga nella cornice di un'attività investigativa che non ha *ab origine* come destinatario il parlamentare. La norma prevede, in specie — nella parte denunciata — che il giudice per le indagini preliminari, qualora, su istanza di una parte processuale e sentite le altre parti, ritenga necessario utilizzare le intercettazioni in parola (ovvero i tabulati di comunicazioni acquisiti nel corso dei medesimi procedimenti: ipotesi peraltro non rilevante nel giudizio *a quo*), debba richiedere, nei dieci giorni successivi alla relativa decisione, l'autorizzazione della Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene (o apparteneva al momento in cui le conversazioni o comunicazioni sono state intercettate). In caso di diniego dell'autorizzazione, la documentazione delle intercettazioni deve essere distrutta immediatamente, e comunque non oltre i dieci giorni dalla comunicazione del diniego; inoltre, tutti i verbali e le registrazioni di comunicazioni acquisiti in violazione del disposto dello stesso art. 6 devono essere dichiarati inutilizzabili dal giudice, in ogni stato e grado del processo.

La Corte rimettente muove dalla premessa interpretativa per cui — alla luce tanto della valenza attribuibile alla formula verbale «prendere parte», che della *ratio* di tutela della riservatezza del parlamentare sottesa alla disciplina considerata — la norma sarebbe destinata a trovare applicazione non soltanto nel caso di captazione fortuita di conversazioni o comunicazioni cui il membro del Parlamento abbia preso parte personalmente; ma anche quando l'intercettazione abbia ad oggetto conversazioni o comunicazioni di altra persona che si sia limitata a riferire, quale mero «*nuncius*», un messaggio del parlamentare. Interpretazione, questa, che renderebbe il quesito di costituzionalità rilevante nel giudizio *a quo*, nel quale si discute della legittimità di una misura cautelare personale fondata esclusivamente sui risultati di intercettazioni «casuali» di telefonate che il ricorrente — privo della qualità di parlamentare — avrebbe effettuato in veste, per l'appunto, di semplice latore di messaggi provenienti da un senatore.

Escluso, per altro verso, che la sfera di operatività della disciplina censurata possa essere circoscritta — nell'ottica di un'interpretazione «costituzionalmente orientata» — ai soli casi in cui, a seguito dell'intercettazione, il parlamentare assuma la qualità di persona sottoposta alle indagini, il giudice *a quo* ritiene che la disciplina stessa ecceda l'ambito della tutela accordata alla funzione parlamentare dall'art. 68, terzo comma, Cost.: tutela consistente nella previsione per cui, senza l'autorizzazione della Camera alla quale appartengono, i membri del Parlamento non possono essere sottoposti «ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni». A fronte sia del dato letterale (l'impiego del verbo «sottoporre»), che dell'«impianto complessivo» della norma costituzionale — da cui trasparirebbe l'intento di offrire al parlamentare una speciale protezione per atti da lui direttamente compiuti o che lo riguardano personalmente — l'anzidetta tutela dovrebbe ritenersi infatti limitata alle sole intercettazioni «dirette»: senza che possa invocarsi, in senso contrario, l'inciso «in qualsiasi forma», trattandosi di locuzione riferibile esclusivamente alle diverse modalità di captazione dei messaggi e ai differenti mezzi di comunicazione intercettati.

Non potendo trovare, dunque, una base di legittimazione nel citato art. 68, terzo comma, Cost., l'estensione della garanzia alle intercettazioni «indirette», operata dalla norma denunciata, verrebbe a porsi irrimediabilmente in contrasto con una pluralità di parametri costituzionali.

Risulterebbe compromesso, anzitutto, l'art. 3 Cost., essendosi introdotte con legge ordinaria deroghe ad un principio fondante dello Stato di diritto — quello di parità di trattamento dei cittadini rispetto alla giurisdizione — che implicherebbero la sua subordinazione ad un interesse di minor rango, quale la riservatezza del parlamentare: operazione che solo una norma costituzionale avrebbe potuto viceversa compiere.

Il principio di uguaglianza sarebbe leso, peraltro, anche sotto un diverso profilo. Prevedendo la distruzione immediata della documentazione delle intercettazioni nel caso di diniego dell'autorizzazione, e l'inutilizzabilità dei verbali e delle registrazioni acquisiti in violazione dei divieti, la norma impugnata farebbe sì che persone prive della qualità di parlamentare possano evitare di essere perseguite e condannate, anche per reati di particolare gravità, grazie ad una circostanza casuale: quella, cioè, che la prova del reato scaturisca, nei loro confronti, dall'intercettazione di conversazioni o comunicazioni cui ha preso parte un membro del Parlamento; conseguenza, questa, da ritenere sproporzionata rispetto all'entità dell'interesse in gioco (la privacy del parlamentare).

Sarebbe violato, in pari tempo, l'art. 24 Cost., potendo le previsioni censurate determinare un irreparabile pregiudizio del diritto di difesa non soltanto della parte civile, ma anche dello stesso imputato, avuto riguardo all'ipotesi in cui le conversazioni intercettate risultassero idonee a scagionarlo o potessero essere comunque «rilette», a seguito di successive acquisizioni, in senso a lui favorevole.

Di riflesso, si riscontrerebbe anche una lesione dell'art. 112 Cost., per la compressione dell'obbligo del pubblico ministero di esercitare l'azione penale che deriverebbe dall'impossibilità di utilizzare i risultati del mezzo investigativo in oggetto.

Il dubbio di costituzionalità si estenderebbe anche all'art. 7 della legge n. 140 del 2003, nella parte in cui rende applicabili le disposizioni dell'art. 6 ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della suddetta legge, allorché — come nel giudizio *a quo* — le intercettazioni non siano già state utilizzate in giudizio.

2. — L'intervento del Senato della Repubblica nel giudizio di legittimità costituzionale non è ammissibile.

Il Senato ha sostenuto la propria legittimazione ad intervenire sulla base di un duplice rilievo: da un lato, la pronuncia di questa Corte inciderebbe direttamente sulla propria funzione di autorizzazione all'utilizzazione delle intercettazioni «indirette», che trae titolo dall'art. 68, terzo comma, Cost. e dall'art. 6 della legge n. 140 del 2003, oggetto, appunto, dello scrutinio di costituzionalità; dall'altro lato, l'art. 20, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 prevede espressamente che «gli organi dello Stato e delle Regioni hanno il diritto di intervenire in giudizio», confermando, così, la «naturale» legittimazione dell'organo, che sia portatore di un interesse qualificato dal collegamento alle proprie funzioni costituzionali, ad essere presente nel giudizio stesso, a prescindere da ogni ulteriore considerazione.

Riguardo a tale ultimo argomento, questa Corte ha già avuto peraltro occasione di chiarire come il secondo comma dell'art. 20 della legge n. 87 del 1953 detti una previsione generale volta a regolare esclusivamente la rappresentanza e difesa nel giudizio davanti alla Corte, stabilendo che — a differenza di quanto è previsto per il Governo, rappresentato dall'Avvocato generale dello Stato (terzo comma), e per le altre parti, le cui rappresentanza e difesa possono essere affidate soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (primo comma) — per gli organi dello Stato e delle Regioni non è richiesta una difesa professionale: il che, peraltro, «non riguarda, né vale a modificare, la disciplina della legittimazione ad essere parte o ad intervenire in giudizio» (cfr. sentenza n. 350 del 1998).

Neppure il primo argomento addotto dal Senato può essere tuttavia condiviso. Nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, infatti, ciò che forma oggetto di scrutinio — e dunque di contraddittorio — è la conformità alla Costituzione o ad una legge costituzionale di una norma avente forza di legge, in correlazione, peraltro, con le posizioni soggettive che quella norma ha coinvolto nel giudizio principale, o che in relazione ad esso possono venir coinvolte. Resta, invece, affidato al Presidente del Consiglio dei ministri o al Presidente della Giunta regionale — a seconda che si tratti di legge statale o regionale — il ruolo di interventori *ex lege* (art. 25, terzo comma, della legge n. 87 del 1953).

La disciplina del giudizio incidentale non contempla, per contro, né esplicitamente né implicitamente, una concorrente facoltà di intervento di ulteriori organi o poteri dello Stato, estranei per definizione al giudizio *a quo* — come, nella specie, il Senato della Repubblica — quante volte il sindacato di costituzionalità verta su norme che riconoscano loro determinate attribuzioni, ancorché ricollegabili, in tesi, a previsioni di rango costituzionale; attribuzioni alla cui tutela è invero predisposto il distinto strumento del conflitto. Detta facoltà di intervento non potrebbe in effetti prescindere da una specifica previsione, che ne definisse gli esatti contorni e le finalità nel panorama delle tutele e dei meccanismi di contenzioso costituzionale, finendo altrimenti l'intervento stesso per sovrapporsi a quello «istituzionale» del Presidente del Consiglio dei ministri.

Nell'assenza di una simile previsione, l'intervento del Senato non può pertanto essere ammesso.

3. — La questione sollevata è inammissibile.

La Corte rimettente basa l'affermazione della rilevanza di essa nel giudizio *a quo* sull'assunto che la disciplina delle intercettazioni «indirette», oggetto di censura, sarebbe applicabile non soltanto alle conversazioni o comunicazioni cui il membro del Parlamento partecipi personalmente; ma anche a quelle intrattenute da altro soggetto «che si limiti a trasmettere la volontà e le manifestazioni del pensiero» del parlamentare, quale semplice «*nuncius*» di quest'ultimo.

Tale premessa non è condivisibile. Contrariamente a quanto sostenuto nell'ordinanza di rimessione, alla stregua del comune significato dell'espressione, «prende parte» ad una conversazione o comunicazione chi interloquisce in essa: non colui su mandato del quale uno degli interlocutori interviene, sia pure nella veste di mero portavoce.

La Corte rimettente trascura altresì un argomento di segno contrario alla soluzione interpretativa proposta, ricavabile dall'iter parlamentare della legge n. 140 del 2003: vale a dire l'avvenuta soppressione, ad opera del Parlamento, della previsione — contenuta nel testo originario dei progetti di legge — che estendeva il regime dell'autorizzazione anche alle intercettazioni, effettuate nel corso di procedimenti riguardanti terzi, di conversazioni o comunicazioni nelle quali si fosse semplicemente «fatta menzione» di membri del Parlamento. Ancorché il «far

menzione» di un parlamentare sia indubbiamente concetto più ampio e generico rispetto al fungere da portavoce del medesimo, la caduta della previsione ora ricordata potrebbe essere comunque letta come indice dell'intento del legislatore ordinario di escludere che il meccanismo autorizzatorio sia destinato a scattare anche a fronte della mera «riferibilità» al membro del Parlamento dei contenuti della conversazione intercettata, fuori dei casi di una sua partecipazione personale e diretta ad essa.

Va poi osservato come il percorso interpretativo, dal quale l'ordinanza di rimessione deriva il giudizio di rilevanza, si presenti intrinsecamente contraddittorio rispetto a quello che sorregge la successiva affermazione della non manifesta infondatezza della questione.

La Corte rimettente, difatti, dapprima motiva la rilevanza della questione facendo leva su una interpretazione lata della norma impugnata — quanto alla formula «prendere parte» — giustificandola essenzialmente con l'esigenza di assicurare una garanzia piena, e non dimidiata, all'interesse da essa protetto. Subito dopo, però, sostiene la non manifesta infondatezza di tale questione sulla scorta di una interpretazione restrittiva della norma costituzionale di riferimento — l'art. 68, terzo comma, Cost. — quanto all'asserita inidoneità dell'inciso «in qualsiasi forma» ad abbracciare le intercettazioni «indirette».

Tale contrastante atteggiamento interpretativo non appare adeguatamente giustificato e motivato, posto che anche in rapporto alla locuzione «in qualsiasi forma», contenuta nel precetto costituzionale, sarebbe astrattamente proponibile — ed è stata in fatto proposta — una interpretazione ampiamente comprensiva, basata sulla *ratio* del privilegio di cui si discute.

A tutto ciò si aggiunga che, in ogni caso, una volta che la Corte rimettente reputi costituzionalmente illegittima la norma impugnata, in ragione della asserita radicale estraneità delle intercettazioni indirette al perimetro di protezione tracciato dall'art. 68, terzo comma, Cost., essa avrebbe dovuto logicamente privilegiare, tra le diverse letture possibili, quella che riduce l'«area di incostituzionalità», in ossequio al generale canone dell'interpretazione *secundum constitutionem*; e non già quella che la amplifica. È lo stesso giudice *a quo*, infatti, a dire che l'estensione all'ipotesi del «*nuncius*» sarebbe «consentita», e non già rigidamente «imposta» dalla formula della legge.

Risultando, in conclusione, la premessa interpretativa che fonda il giudizio di rilevanza non condivisibile e comunque sostanzialmente contraddittoria, rispetto al tenore complessivo del quesito, la questione va dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile l'intervento del Senato della Repubblica;*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, e dell'art. 7 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 112 della Costituzione, dalla Corte di cassazione con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2005.

*Il Presidente:* CONTRI

*Il redattore:* FLICK

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 21 aprile 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 164

*Sentenza 7 - 21 aprile 2005*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Ricorso - Eccezione di inammissibilità - Denunciata mancanza di formale richiesta di una pronuncia di non spettanza - Reiezione.**

**Parlamento - Immunità parlamentari - Dichiarazioni asseritamente diffamatorie pronunciate da un deputato nel corso di una trasmissione televisiva - Procedimento penale a suo carico - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto tra poteri promosso dal Tribunale di Brescia - Dichiarazione di ammissibilità del ricorso - Insussistenza del nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'attività parlamentare - Illegittima lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Non spettanza alla Camera dei deputati del potere di deliberare l'insindacabilità - Annullamento della deliberazione censurata.**

- Deliberazione della Camera dei deputati dell'8 febbraio 2001.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:*, Fernanda CONTRI;

*Giudici:* 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, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del giorno 8 febbraio 2001 relativa alla insindacabilità, a norma dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato Vittorio Sgarbi nei confronti del dott. Gherardo Colombo, promosso dal Tribunale di Brescia con ricorso notificato il 12 marzo 2003, depositato in cancelleria il 27 marzo 2003 ed iscritto al n. 10 del registro conflitti 2003.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2005 il giudice relatore Guido Neppi Modona;

Udito l'avvocato Salvatore Alberto Romano per la Camera dei deputati.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un procedimento penale a carico del deputato Vittorio Sgarbi, imputato del reato di diffamazione ai danni del dott. Gherardo Colombo per le frasi pronunciate nei giorni 8, 11 e 12 febbraio 1997 durante la trasmissione televisiva «Sgarbi quotidiani», il Tribunale di Brescia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati. Il Tribunale ricorrente contesta la legittimità della delibera adottata dall'Assemblea in data 8 febbraio 2001, con la quale sono state ritenute insindacabili a norma dell'art. 68, primo comma, della Costituzione le opinioni espresse dal deputato Sgarbi, che aveva accusato il dott. Colombo, all'epoca dei fatti sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, di aver «costituito una falsa prova documentale (un «passi» di ingresso a Palazzo Chigi) da utilizzare (a dimostrazione di un preteso incontro tra l'avv. Berruti e l'on. Berlusconi, all'epoca Presidente del Consiglio dei ministri) in un procedimento penale a carico dell'on. Berlusconi».

Nella relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere — riprodotta nel ricorso del Tribunale — si rileva che le affermazioni del deputato Sgarbi «si inseriscono nel contesto della perdurante polemica politica nel nostro Paese inerente al modo di procedere della magistratura e in particolare nella forte critica politica manifestata dal deputato Sgarbi nei confronti dell'operato di taluni magistrati» e «rientrano pertanto nel contesto della costante e intensa battaglia politica che egli svolge in Parlamento e al di fuori di esso su tali tematiche».

Al riguardo, il ricorrente richiama alcune pronunce della Corte costituzionale che hanno affermato la necessità della sussistenza del nesso funzionale tra le opinioni espresse *extra moenia* e la funzione parlamentare, nesso

che non può essere ravvisato nella mera inerenza a temi politici ovvero nella semplice «comunanza di argomento» con precedenti dichiarazioni rese in sede istituzionale. Nel caso concreto, peraltro, «non solo nelle dichiarazioni televisive del deputato Sgarbi, ma anche nel parere espresso a maggioranza dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere e recepito dall'Assemblea [...] manca qualunque richiamo ad attività istituzionale tipica [...] del parlamentare», né potrebbe ritenersi rilevante ai fini del giudizio di insindacabilità «il grande scalpore suscitato dalla vicenda nell'opinione pubblica».

2. — Con ordinanza n. 58 del 2003 questa Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto. Il Tribunale di Brescia ha notificato in data 12 marzo 2003 il ricorso e l'ordinanza di ammissibilità alla Camera dei deputati e ha poi provveduto in data 27 marzo 2003 al deposito di tali atti, unitamente alla prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria della Corte.

3. — La Camera dei deputati si è costituita in giudizio con atto del 28 marzo 2003, chiedendo che la Corte dichiarasse inammissibile e comunque infondato il ricorso.

Riservandosi di illustrare eventuali profili di inammissibilità, nel merito la difesa della Camera sostiene che le dichiarazioni del deputato Sgarbi nel corso del programma «Sgarbi quotidiani» rappresentano «la divulgazione all'esterno della Camera di una opinione già espressa nell'esercizio di funzioni parlamentari e come tale insindacabile, secondo la giurisprudenza della Corte». Per aversi nesso funzionale con l'esercizio della funzione parlamentare sarebbe infatti sufficiente la «identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare», in quanto l'ambito della «politica parlamentare» non si esaurisce nei puntuali atti di esercizio attivo dei poteri del membro del Parlamento, ma si estende fino a comprendere l'intera funzione rappresentativa da questo svolta in tutte le sue forme.

La difesa della Camera riassume poi la vicenda alla quale si riferiscono le dichiarazioni del deputato Sgarbi, costituita dalle indagini avviate dalla Procura della Repubblica di Milano in relazione a presunte «tangenti» erogate dalla società Fininvest a taluni ufficiali della Guardia di finanza, e rileva che le specifiche dichiarazioni del deputato Sgarbi devono essere collocate, per assumere un senso compiuto, nel quadro di una inchiesta giudiziaria che aveva suscitato scalpore soprattutto per il coinvolgimento del Presidente del Consiglio in carica.

Al riguardo la difesa della Camera afferma che la sussistenza del nesso funzionale discenderebbe dalla corrispondenza sostanziale di contenuti tra le dichiarazioni in esame, pronunciate dal deputato Sgarbi nel corso di trasmissioni televisive, e precedenti interventi dello stesso parlamentare nel corso dei lavori dell'Assemblea, interventi che costituiscono testimonianza dell'atteggiamento particolarmente critico sempre tenuto nei confronti della vicenda giudiziaria nel suo complesso.

La sussistenza del nesso funzionale sarebbe ulteriormente confermata da numerosi atti di sindacato ispettivo compiuti da altri parlamentari, aventi ad oggetto la medesima inchiesta avviata dalla Procura di Milano sulle presunte «tangenti» pagate dalla società Fininvest alla Guardia di finanza.

Con successiva memoria depositata in data 21 febbraio 2005, la Camera dei deputati, ribadendo nel merito le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione, si sofferma sui profili di inammissibilità del conflitto e, richiamata la giurisprudenza della Corte costituzionale, sottolinea che il Tribunale di Brescia avrebbe omesso di chiedere una pronuncia di non spettanza alla Camera del potere di deliberare l'insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Sgarbi.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale di Brescia nei confronti della Camera dei deputati investe la deliberazione con cui l'Assemblea, in data 8 febbraio 2001, ha affermato l'insindacabilità — alla stregua dell'art. 68, primo comma, della Costituzione — delle frasi, ritenute diffamatorie, concernenti il dott. Gherardo Colombo, all'epoca dei fatti sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, pronunciate dal deputato Vittorio Sgarbi nel corso della trasmissione televisiva «Sgarbi quotidiani» dei giorni 8, 11 e 12 febbraio 1997.

2. — Il ricorso è stato dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 58 del 2003, ritualmente notificata e depositata.

3. — Nella memoria depositata il 21 febbraio 2005 la difesa della Camera ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso, per avere il ricorrente omesso di chiedere a questa Corte una pronuncia di non spettanza alla Camera del potere in contestazione, cioè della deliberazione di insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Sgarbi.

L'eccezione non merita accoglimento. Al riguardo, questa Corte ha avuto occasione di affermare che non vi è alcuna norma — costituzionale o ordinaria — che imponga di adottare forme obbligate per proporre un conflitto di attribuzione tra poteri, essendo prevalente la sostanza della pretesa che il ricorrente introduce nel giudizio davanti alla Corte (v. sentenza n. 421 del 2002). La Corte ha conseguentemente ritenuto non sussistente alcun

profilo di inammissibilità ove il ricorrente abbia manifestato la volontà di promuovere un conflitto di attribuzione tra poteri e abbia chiesto l'annullamento della deliberazione adottata nell'esercizio del potere in contestazione (oltre alla sentenza ora menzionata, v., tra le tante, sentenze n. 28 del 2005, n. 521 e n. 257 del 2002).

Nel caso di specie, il Tribunale di Brescia ha chiaramente espresso nel dispositivo la volontà di promuovere «conflitto di attribuzione in ordine al corretto uso del potere di decidere sulla sussistenza dei presupposti di applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost.», ed ha conseguentemente chiesto l'annullamento della delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati.

4. — Nel merito, il ricorso è fondato.

Questa Corte è chiamata ad accertare, in relazione alla prerogativa sancita dall'art. 68, primo comma, Cost., se la insindacabilità dichiarata dalla Camera dei deputati costituisca una illegittima interferenza nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente.

Al riguardo, la Corte ha ripetutamente affermato che, in caso di dichiarazioni rese *extra moenia*, ai fini della sussistenza del nesso funzionale è necessario vi sia quantomeno una sostanziale corrispondenza di significati tra tali dichiarazioni e le opinioni precedentemente espresse in Parlamento, nell'esercizio di attività parlamentari tipiche (v., tra molte, sentenze numeri 28 del 2005, 298 del 2004, 79 del 2002, 321 del 2000).

Ebbene, tra gli atti tipici indicati dalla Camera dei deputati nelle sue difese (interrogazioni presentate dal deputato Sgarbi nel 1994 e nel 1995, cioè in epoca anteriore alle frasi pronunciate nel corso delle trasmissioni televisive), non ve ne è alcuno nel quale si faccia riferimento alle specifiche accuse mosse al dott. Colombo. Le interrogazioni trattano in generale il tema della custodia cautelare e contengono valutazioni critiche circa i metodi inquisitori che sarebbero adottati dai magistrati della Procura della Repubblica di Milano.

D'altro canto la natura della prerogativa e la funzione ad essa assegnata (*cf.* sentenze citate) escludono che la sussistenza del nesso funzionale possa essere ravvisata, come invece sostiene la difesa della Camera dei deputati, facendo leva su una supposta «unità tematica», che ispirerebbe sia le opinioni espresse nell'ambito delle attività parlamentari, sia le dichiarazioni rese *extra moenia*. Al riguardo questa Corte ha recentemente affermato, in una vicenda del tutto analoga a quella in esame (sentenza n. 28 del 2005), che «nel significato fatto proprio dalla stessa difesa, l'unità tematica finirebbe, per la sua latitudine e genericità, col rendere del tutto evanescente quella corrispondenza sia pure sostanziale tra le due categorie di atti richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte e, quindi, la stessa necessità del nesso funzionale».

Infine, quanto alle attività ispettive svolte da altri parlamentari va rilevato che — anche a prescindere dalla recente decisione con cui questa Corte ne ha affermato la irrilevanza (sentenza n. 347 del 2004) — nel caso di specie nessuno degli atti ispettivi precedenti alle dichiarazioni in esame e richiamati dalla Camera si riferisce o fa cenno alla specifica vicenda che sta alla base del presente conflitto.

5. — Si deve pertanto concludere che la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati viola l'art. 68, primo comma, Cost. e interferisce illegittimamente con le attribuzioni dell'autorità giudiziaria. Ne consegue che deve essere disposto l'annullamento della deliberazione oggetto dell'impugnativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara che non spetta alla Camera dei deputati deliberare, a norma dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, l'insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Vittorio Sgarbi, per le quali è in corso davanti al Tribunale di Brescia il giudizio penale indicato in epigrafe;*

*Annulla, per l'effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nella seduta dell'8 febbraio 2001.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2005.

*Il Presidente:* CONTRI

*Il redattore:* NEPPI MODONA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 21 aprile 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 165

*Ordinanza 7 - 21 aprile 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Imposta sulle scommesse - Definizione agevolata - Abrogazione retroattiva - Incidenza anche su agevolazioni già perfezionate, con esclusione di restituzione delle somme versate - Denunciata irragionevolezza, lesione dei principi sull'affidamento, lesione della libertà di impresa, dei principi in materia tributaria e di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione - Sopravvenuta modifica del complessivo quadro normativo - Riesame sulla perdurante rilevanza delle questioni - Necessità - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.**

- D.L. 24 dicembre 2002, n. 282 (convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2003, n. 27), art. 5-ter.
- Costituzione, artt. 3, 41, 53 e 97.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Fernanda CONTRI;

*Giudici:* 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, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5-ter del decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282 (Disposizioni urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2003, n. 27, promossi con ordinanze depositate il 24 luglio 2003 dalla Commissione tributaria provinciale di Pistoia ed il 27 novembre 2003 dalla Commissione tributaria provinciale di Mantova, rispettivamente iscritte ai nn. 323 e 494 del registro ordinanze 2004 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica - 1<sup>a</sup> serie speciale - nn. 17 e 23, dell'anno 2004.

Visti gli atti di costituzione della s.r.l. Corsal di Lazzereschi Sergiusti Andrea e Del Rosso Armando e della s.n.c. Agenzia Ippica di Cremona di Paglione Iole & C., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2005 il giudice relatore Franco Gallo;

Uditi gli avvocati Nicolò Zanon e Andrea Manzi per la s.r.l. Corsal di Lazzereschi Sergiusti Andrea e Del Rosso Armando e per la s.n.c. Agenzia Ippica di Cremona di Paglione Iole & C. e l'avvocato dello Stato Aldo Linguiti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Pistoia (r.o. n. 323 del 2004), nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'impugnazione di alcuni «avvisi di accertamento per il recupero di versamenti non eseguiti» per gli anni dal 2000 al 2002, relativi all'imposta unica di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504 (Riordino dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288), promosso dalla s.r.l. Corsal di Lazzereschi Sergiusti Andrea e Del Rosso Armando nei confronti dell'Agenzia delle entrate e nel quale era intervenuta l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, ha sollevato — in riferimento agli artt. 3, 41, 53 e 97 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-ter del decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282 (Disposizioni urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2003, n. 27, nella parte in cui dispone l'abrogazione, con efficacia retroattiva (dal 1° gennaio 2003), del-

l'art. 8, comma 2, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2003), anche per l'ipotesi in cui il contribuente abbia tempestivamente provveduto a perfezionare l'agevolazione prevista dalla norma abrogata, anteriormente all'abrogazione di questa;

che il giudice rimettente premette, in punto di fatto: *a*) che la ricorrente ha impugnato nel merito gli indicati avvisi di accertamento, pur avendo a suo tempo già aderito alla definizione agevolata prevista, per i versamenti della menzionata imposta, dall'art. 8, comma 2, della legge n. 289 del 2002; *b*) che la stessa società ricorrente ha dedotto di aver interesse al ricorso, nonostante la suddetta definizione della lite, per la duplice ragione che la norma agevolativa non prevede la sospensione dei termini per ricorrere avverso gli atti impositivi e che la stampa aveva dato notizia della prossima abrogazione, con effetti retroattivi, della medesima norma agevolativa, mediante una legge in corso di approvazione;

che la Commissione tributaria, preso atto dell'entrata in vigore — nelle more del giudizio — dell'art. 5-ter del decreto-legge n. 282 del 2002, introdotto dalla legge di conversione n. 27 del 2003, con il quale è stata abrogata con effetti retroattivi la citata norma agevolativa di cui all'art. 8, comma 2, della legge n. 289 del 2002, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la sollevata questione di legittimità costituzionale, osservando: *a*) quanto alla rilevanza, che la declaratoria di illegittimità costituzionale della denunciata norma abrogatrice ripristinerebbe l'efficacia della norma agevolativa abrogata e della richiesta di definizione agevolata a suo tempo presentata dalla ricorrente, con conseguente automatica estinzione del giudizio pendente; *b*) quanto alla non manifesta infondatezza, che, «sotto il profilo costituzionale», l'art. 5-ter del d.l. n. 282 del 2002, quale norma tributaria retroattiva, collide sia con i principi di cui agli artt. 3 (irretroattività delle norme tributarie) e 10 (tutela dell'affidamento e della buona fede) della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), dotati di efficacia vincolante anche per il legislatore tributario, sia con gli artt. 3 e 41 Cost., perché lede irragionevolmente l'affidamento ingenerato nei contribuenti che abbiano già aderito al condono, sia con l'art. 97 Cost., perché fonte, «verosimilmente», di un intenso contenzioso tra contribuenti e Amministrazione finanziaria, sia — infine — con l'art. 53 Cost.;

che nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituita la società ricorrente, ribadendo le argomentazioni del giudice rimettente ed inoltre negando che alcune disposizioni di legge nel frattempo entrate in vigore e riguardanti la materia oggetto del giudizio *a quo* (in particolare, l'art. 8, commi da 5 a 9, del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147, recante «Proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali», convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 200; l'art. 39, comma 12-bis, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante «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; l'art. 4, comma 194, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2004») costituiscono *ius superveniens* tale da comportare la restituzione degli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione della rilevanza, trattandosi invece — sempre secondo la contribuente — di disposizioni che consentirebbero soltanto dilazioni nel pagamento dell'imposta unica, senza le decurtazioni previste dalla norma agevolatrice abrogata dalla norma denunciata;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo, in rito, l'improcedibilità della questione, con necessità di restituire gli atti al giudice rimettente, proprio per effetto della sopravvenuta entrata in vigore, in materia, di alcune delle disposizioni di legge citate dalla contribuente, e comunque deducendo, nel merito, l'infondatezza della questione, data la non vincolatività, per il legislatore ordinario, delle norme dello «Statuto del contribuente» e data la ragionevolezza della norma censurata, emessa nell'ambito della sfera di discrezionalità riservata al legislatore e nel rispetto dei vincoli di cui agli artt. 3 e 41 della Costituzione;

che anche la Commissione tributaria provinciale di Mantova (r.o. n. 494 del 2004), nel corso di alcuni giudizi riuniti aventi ad oggetto l'impugnazione di diversi «avvisi di accertamento per il recupero di versamenti non eseguiti» per gli anni dal 2000 al 2002, relativi all'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse di cui al decreto legislativo n. 504 del 1998, promossi dalla s.r.l. Adria Bet e da altri contribuenti nei confronti dell'Agenzia delle entrate e dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, ha sollevato — in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione — analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-ter del citato decreto-legge n. 282 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2003;

che tale Commissione tributaria — dopo aver premesso che i ricorrenti, per definire tali controversie, si erano avvalsi delle disposizioni di cui all'art. 8, comma 2, della legge n. 289 del 2002, presentando, ciascuno, tre

distinte dichiarazioni integrative per ognuna di quelle che definisce «componenti dell'imposta sulle scommesse» (imposta unica da versare all'erario; quote di prelievo; importi minimi garantiti) ed effettuando i relativi versamenti — ha proposto censure sostanzialmente identiche a quelle prospettate nell'ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Pistoia, aggiungendo che la norma denunciata si pone in contrasto con gli evocati parametri, anche perché non può essere ragionevolmente giustificata, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 212 del 2000, da esigenze «interpretative» ovvero «eccezionali» e perché lede un'aspettativa dei contribuenti ingenerata da un provvedimento legislativo, così vanificando le scelte da questi razionalmente assunte nell'ambito del libero esercizio di un'attività imprenditoriale;

che, con la stessa ordinanza, il giudice *a quo* censura di irragionevolezza anche la previsione, contenuta nella norma denunciata, dell'omessa restituzione, da parte dell'Amministrazione finanziaria, delle somme eventualmente già versate dal contribuente per fruire dell'agevolazione abrogata, qualora le somme siano dal medesimo contribuente «dovute per altro titolo»;

che il giudice rimettente nega, infine, che l'art. 8 del decreto-legge n. 147 del 2003, quale convertito dalla legge n. 200 del 2003, costituisca *ius superveniens* incidente sulla prospettata questione di legittimità costituzionale, poiché tale disposizione riguarderebbe i versamenti d'imposta relativi alle sole scommesse ippiche e non agli altri settori delle scommesse sportive (oggetto, invece, dei giudizi *a quibus*);

che nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituita la s.n.c. Agenzia Ippica di Cremona di Paglione Iole & C., sostenendo la fondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale e prospettando argomentazioni sostanzialmente identiche a quelle sviluppate dalla parte privata costituita nell'altro giudizio di costituzionalità sopra menzionato;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, formulando le stesse eccezioni e difese già prospettate nel giudizio di costituzionalità promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Pistoia;

che, con memorie tempestivamente depositate, di contenuto sostanzialmente identico, la s.r.l. Corsal di Lazzereschi Sergiusti Andrea e Del Rosso Armando (nel giudizio di cui al r.o. n. 323 del 2004) e la s.n.c. Agenzia Ippica di Cremona di Paglione Iole & C. (nel giudizio di cui al r.o. n. 494 del 2004) hanno ribadito ed illustrato ulteriormente le proprie posizioni, prospettando altresì, in via alternativa all'accoglimento della sollevata questione, una interpretazione costituzionalmente orientata della denunciata disposizione abrogatrice, da intendersi nel senso che questa si riferirebbe ai soli casi (diversi da quelli dei giudizi *a quibus*) in cui l'effetto agevolativo non si sia ancora perfezionato, perché, al momento della sopravvenuta norma abrogativa, i contribuenti avrebbero bensì effettuato i versamenti previsti per l'agevolazione, ma non avrebbero ancora presentato le correlative dichiarazioni integrative.

Considerato che le Commissioni tributarie provinciali di Pistoia e di Mantova — con richiamo ai principi posti dalla legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente) ed in riferimento, rispettivamente, agli artt. 3, 41, 53 e 97 della Costituzione, nonché agli artt. 3 e 41 della Costituzione — censurano l'art. 5-ter del decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282 (Disposizioni urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2003, n. 27 (in vigore dal 23 febbraio 2003), nella parte in cui dispone l'abrogazione, con efficacia retroattiva (dal 1° gennaio 2003), dell'art. 8, comma 2, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2003), anche per l'ipotesi in cui il contribuente abbia tempestivamente provveduto a perfezionare l'agevolazione prevista dalla norma abrogata, anteriormente all'abrogazione di questa;

che la Commissione tributaria provinciale di Mantova censura altresì di irragionevolezza la stessa norma, là dove questa vieta all'Amministrazione finanziaria di restituire le somme eventualmente già versate dai contribuenti per fruire dell'agevolazione abrogata, qualora tali somme siano dai medesimi contribuenti «dovute per altro titolo»;

che, data l'evidente connessione delle sollevate questioni, in gran parte identiche ed aventi ad oggetto la medesima norma, i relativi giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente decisi;

che la norma abrogatrice denunciata e la norma abrogata si inseriscono in un complesso sistema normativo di settore, imperniato sul decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504 (Riordino dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288), cui accedono svariate fonti di natura anche regolamentare;

che questo quadro normativo è stato parzialmente modificato sia dall'art. 39, comma 12-*bis*, 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, ed entrato in vigore il 26 novembre 2003 (successivamente, perciò, all'ordinanza di rimessione registrata al n. 323 del 2004), sia dall'art. 4, comma 194, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2004), entrato in vigore l'11 gennaio 2004 (successivamente, perciò, ad entrambe le ordinanze di rimessione);

che tali norme sopravvenute, pur senza ripristinare la situazione anteriore alla censurata abrogazione retroattiva del condono, introducono un articolato sistema di agevolazioni e provvidenze in favore dei gestori delle scommesse, che si risolve in una riduzione dei debiti ed in una dilazione dei pagamenti e, quindi, incide sull'entità, sulle modalità e sui tempi dei versamenti dovuti per gli anni dal 2000 al 2002;

che detto sistema trova il suo completamento nell'art. 4, comma 194, della legge n. 350 del 2003, secondo cui l'adesione alla ridefinizione delle condizioni economiche da parte dei gestori delle scommesse comporta la perdita di efficacia degli atti impositivi relativi agli anni dal 2000 al 2002, tra i quali vanno ricompresi gli avvisi di accertamento oggetto di impugnazione nei giudizi *a quibus*;

che pertanto, in via del tutto preliminare ad ogni più approfondito scrutinio delle ordinanze di rimessione, si rende necessaria la restituzione degli atti ai giudici rimettenti, ai quali spetta di valutare se, alla luce dell'intervenuto mutamento del complessivo quadro normativo, perduri la rilevanza delle questioni.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Ordina la restituzione degli atti alle Commissioni tributarie provinciali rimettenti.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2005.

*Il Presidente:* CONTRI

*Il redattore:* GALLO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 21 aprile 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 166

Ordinanza 7 - 21 aprile 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Imposta sulle scommesse - Definizione agevolata - Omessa motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni e carenza di qualsiasi riferimento a parametri costituzionali - Manifesta inammissibilità.**

– D.L. 24 dicembre 2002, n. 282 (convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2003, n. 27), art. 5-ter.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Fernanda CONTRI;

*Giudici:* 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, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5-ter del decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282, recante «Disposizioni urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità», convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2003, n. 27, promossi con due ordinanze depositate il 28 gennaio 2004 dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna, rispettivamente iscritte ai nn. 504 e 511 del registro ordinanze 2004 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2004.

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

Udito nella camera di consiglio del 9 febbraio 2005 il giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Bologna, nel corso di due giudizi promossi, ciascuno, da un contribuente nei confronti dell'ufficio dell'Agenzia delle entrate di Bologna e nei quali è intervenuta l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, aventi ad oggetto l'impugnazione di alcuni avvisi di accertamento per il recupero di versamenti non eseguiti relativi all'imposta unica di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504 (Riordino dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288), ha sollevato, con due ordinanze di contenuto sostanzialmente identico, entrambe emesse il 17 dicembre 2003 e depositate in data 28 gennaio 2004 (registrate, rispettivamente, al n. 504 ed al n. 511 del 2004), questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-ter «della legge 21 febbraio 2003, n. 27» (*recte*: del decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282, recante «Disposizioni urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità», convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2003, n. 27);

che la Commissione rimettente — dopo aver premesso alcuni cenni sui fatti e sulle norme ritenuti rilevanti nei giudizi *a quibus* e dopo aver sintetizzato le posizioni difensive dei contribuenti, ciascuno dei quali aveva precisato di aver presentato tre diverse istanze integrative (una per ognuna delle «componenti dell'imposta di consumo» sulle scommesse) per ottenere la definizione agevolata delle pendenze relative all'imposta unica sulle scommesse, ai sensi dell'art. 8, comma 2, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003) — ha sollevato le suddette questioni di legittimità costituzionale omettendo qualsiasi riferimento a parametri costituzionali e senza fornire alcuna specifica motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza;

che nel giudizio registrato al n. 504 del 2004 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo: *a)* in rito, l'improcedibilità della questione

per effetto degli interventi legislativi di cui all'art. 8, commi da 5 a 9, del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147 (Proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 200, e di cui all'art. 39, comma 12-*bis*, 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, con conseguente necessità di restituire gli atti al giudice rimettente per un nuovo esame della rilevanza della questione medesima; *b*) sempre in rito, l'inammissibilità della questione per carenza di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza; *c*) nel merito — nell'eventualità che la motivazione dell'ordinanza di rimessione sia ritenuta integrabile mediante il rinvio implicito ad altra ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, emessa e depositata il 24 luglio 2003 dalla Commissione tributaria provinciale di Pistoia — l'infondatezza della questione, per le ragioni esposte nelle difese svolte in quel diverso giudizio di costituzionalità.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Bologna, nei due giudizi *a quibus*, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-*ter* «della legge 21 febbraio 2003, n. 27» (*recte*: del decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282, recante «Disposizioni urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità», convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2003, n. 27), senza evocare alcun parametro costituzionale e senza fornire alcuna specifica motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza;

che le due ordinanze di rimessione, con formulazione sostanzialmente identica, sollevano questioni aventi ad oggetto la medesima norma e che pertanto i relativi giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente decisi;

che la mancata indicazione, da parte della rimettente Commissione tributaria provinciale di Bologna, dei parametri costituzionali e la carenza di motivazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza non possono essere colmate con il contenuto dell'ordinanza di rimessione della Commissione tributaria provinciale di Pistoia, menzionata dall'Avvocatura generale dello Stato, sia perché la stessa Commissione tributaria provinciale di Bologna non fa alcun riferimento a tale ordinanza, sia perché una simile *relatio* non sarebbe consentita dal principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (v., *ex plurimis*, ordinanze n. 22 del 2005; n. 365, n. 333, n. 59 e n. 51 del 2004);

che pertanto, per effetto delle menzionate lacune delle ordinanze di rimessione, le questioni sollevate vanno dichiarate manifestamente inammissibili (v., *ex plurimis*, ordinanze n. 194, n. 161 e n. 122 del 2004; n. 320 e n. 231 del 2003; n. 43 del 2002).

Visti gli articoli 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5-ter del decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282 (Disposizioni urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2003, n. 27, sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2005.

*Il Presidente:* CONTRI

*Il redattore:* GALLO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 21 aprile 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

05C0503



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 41

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 marzo 2005  
(della Regione Marche)*

**Agricoltura - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Definizione del quadro normativo minimo - Salvaguardia del principio di coesistenza tra le diverse forme di agricoltura - Applicazione delle misure di coesistenza - Definizione delle norme quadro della coesistenza con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali - Adozione da parte delle regioni e province autonome dei «Piani di coesistenza» - Obblighi e responsabilità del conduttore agricolo per la coltura di organismi geneticamente modificati (OGM) - Previsione per le regioni e province autonome dell'obbligo di definire modalità e procedure per la raccolta e la tenuta, nell'ambito Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), dei dati e degli elementi relativi alla messa a coltura di OGM - Sanzioni per l'inosservanza dei «Piani di coesistenza» e del divieto di colture transgeniche - Istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali del «Comitato consultivo in materia di coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica» con compiti di valutazione, monitoraggio e informazione - Divieto di colture transgeniche, ad eccezione di quelle autorizzate per fini di ricerca e di sperimentazione, fino all'adozione dei «Piani di coesistenza» stessi - Ricorso della Regione Marche - Uso improprio dello strumento del decreto legge in palese assenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza - Mancato rispetto dell'iter legislativo ordinario - Denunciata invasione delle competenze regionali ad attuare i principi e le norme comunitarie in materia di agricoltura in considerazione della natura non vincolante della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Incisione della concreta possibilità per la Regione Marche di sviluppare la propria autonomia legislativa nelle materie oggetto di decretazione d'urgenza - Violazione della competenza regionale ad attuare i principi e le norme comunitarie in materia di agricoltura - Violazione della potestà legislativa concorrente e residuale delle regioni in materia di agricoltura.**

- Decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, artt. 1, 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 6, 7 e 8, convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, con riferimento agli artt. 77, nonché, 72, 76 e 117, comma primo.

**Agricoltura - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Definizione del quadro normativo minimo - Salvaguardia del principio di coesistenza tra le diverse forme di agricoltura - Applicazione delle misure di coesistenza - Definizione delle norme quadro della coesistenza con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali - Adozione da parte delle regioni e province autonome dei «Piani di coesistenza» - Obblighi e responsabilità del conduttore agricolo per la coltura di organismi geneticamente modificati (OGM) - Previsione per le regioni e province autonome dell'obbligo di definire modalità e procedure per la raccolta e la tenuta, nell'ambito Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), dei dati e degli elementi relativi alla messa a coltura di OGM - Sanzioni per l'inosservanza dei «Piani di coesistenza» e del divieto di colture transgeniche - Istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali del «Comitato consultivo in materia di coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica» con compiti di valutazione, monitoraggio e informazione - Divieto di colture transgeniche, ad eccezione di quelle autorizzate per fini di ricerca e di sperimentazione, fino all'adozione dei «Piani di coesistenza» stessi - Ricorso della Regione Marche - Denunciata erroneità del presupposto su cui si fonda l'intervento legislativo - Inammissibilità della coesistenza della coltivazione degli OGM con le altre colture convenzionali - Mancata considerazione, nel tracciare il quadro normativo minimo, della imprescindibile verifica sulla valutazione dell'impatto ambientale, economico ed agronomico della coltivazione degli OGM - Lesione dello spazio di inter-**

**vento regionale nell'attuazione del diritto comunitario - Esorbitanza della potestà legislativa esclusiva statale in materia ambientale - Violazione della potestà legislativa concorrente e residuale delle regioni in materia di agricoltura.**

- Decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, artt. 1, 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 6, 7 e 8, convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo, quarto e quinto, con riferimento all'art. 117, comma primo.

**Agricoltura - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Definizione del quadro normativo minimo - Salvaguardia del principio di coesistenza tra le diverse forme di agricoltura - Introduzione della coltivazione degli OGM senza l'obbligo di modificare le normali tecniche di coltivazione - Applicazione delle misure di coesistenza - Definizione delle norme quadro della coesistenza con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali - Adozione da parte delle regioni e province autonome dei «Piani di coesistenza» - Promozione di accordi tra conduttori agricoli - Obblighi e responsabilità del conduttore agricolo per la coltura di OGM e circa la tenuta e la raccolta di registri aziendali con le informazioni relative alle misure di gestione aziendale - Previsione per le regioni e province autonome dell'obbligo di definire modalità e procedure per la raccolta e la tenuta, nell'ambito Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), dei dati e degli elementi relativi alla messa a coltura di OGM - Sanzioni per l'inosservanza dei «Piani di coesistenza» e del divieto di colture transgeniche - Istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali del «Comitato consultivo in materia di coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica» e, composizione dello stesso, con compiti di valutazione, monitoraggio e informazione - Divieto di colture transgeniche, ad eccezione di quelle autorizzate per fini di ricerca e di sperimentazione, fino all'adozione dei «Piani di coesistenza» stessi - Ricorso della Regione Marche - Denunciata lesione della competenza esclusiva della Regione Marche in materia di agricoltura per l'attuazione da parte dello Stato di misure specifiche di spettanza delle regioni - Limitazione delle autonome scelte del legislatore regionale attraverso la definizione statale di norme quadro - Violazione della potestà legislativa concorrente e residuale delle regioni in materia di agricoltura.**

- Decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, artt. 1, 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 6, 7 e 8, convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto.

**Agricoltura - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Definizione del quadro normativo minimo - Salvaguardia del principio di coesistenza tra le diverse forme di agricoltura e realizzata in modo tale da evitare ogni forma di commistione tra le sementi transgeniche e quelle convenzionali e biologiche - Applicazione delle misure di coesistenza con possibilità per le regioni e province autonome di individuare nel loro territorio una o più aree omogenee - Obblighi e responsabilità del conduttore agricolo per la coltura organismi geneticamente modificati (OGM) e circa la tenuta e la raccolta di registri aziendali con le informazioni relative alle misure di gestione aziendale - Previsione per le regioni e province autonome dell'obbligo di definire modalità e procedure per la raccolta e la tenuta, nell'ambito Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), dei dati e degli elementi relativi alla messa a coltura di OGM - Istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali del «Comitato consultivo in materia di coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica» con compiti di valutazione, monitoraggio, informazione sulla coesistenza tra i diversi tipi di colture e di proporre misure relative all'omogenizzazione delle modalità di controllo - Divieto di colture transgeniche, ad eccezione di quelle autorizzate per fini di ricerca e di sperimentazione, fino all'adozione dei «Piani di coesistenza» stessi - Ricorso della Regione Marche - Denunciata invasione dello spazio di intervento della Regione Marche nella materia del diritto alla salute - Mancata considerazione della ricerca scientifica come «valore» fondamentale - Lesione delle competenze regionali nella materia «trasversale» ambiente - Violazione della potestà della regione in materia di salute, ricerca scientifica ed ambiente - Violazione della potestà legislativa concorrente e residuale delle regioni in materia di agricoltura.**

- Decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, artt. 1, 2, comma 2, 3, comma 5, commi 3 e 4, 7, comma 4, e 8, convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto, anche in relazione all'art. 117, comma secondo, lett. s), nonché in relazione agli artt. 9, 32 e 33.

**Agricoltura - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Definizione delle norme quadro per la coesistenza tra le diverse forme di agricoltura con decreto, di natura non regolamentare, del Ministro delle politiche agricole e forestali - Previsione con il medesimo decreto delle modalità di funzionamento dell'apposito fondo, istituito dalle regioni e dalle province autonome, per indennizzare i danni causati dall'inquinamento genetico - Definizione dell'organizzazione e delle modalità di funzionamento del «Comitato consultivo in materia di coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica» con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali di concerto con il Ministro dell'ambiente e con quello per gli affari regionali, con il compito di proporre misure relative all'omogenizzazione delle modalità di controllo - Ricorso della Regione Marche - Denunciata impossibilità per lo Stato di intervenire in materia di agricoltura con atti normativi di rango sublegislativo - Violazione del principio che solo con legge ordinaria di delega il Governo può attivare propri interventi legislativi delegati - Violazione del principio per cui lo Stato può imporre vincoli alle regioni solo mediante legge e non per atto regolamentare - Violazione del principio di sussidiarietà.**

- Decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, artt. 3, comma 1, 4, comma 3-bis, 7 commi 2 e 4, convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.
- Costituzione, artt. 76 e 117, comma sesto, e 118.

**Agricoltura - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Definizione del quadro normativo minimo - Definizione delle norme quadro per la coesistenza tra le diverse forme di agricoltura con decreto, di natura non regolamentare, del Ministro delle politiche agricole e forestali - Sanzioni relative al mancato rispetto di quanto previsto dai «Piani di coesistenza» ed al divieto di colture transgeniche - Ricorso della Regione Marche - Denunciata impossibilità per lo Stato di intervenire in materia di agricoltura con atti normativi di rango sublegislativo - Divieto di autodelegazione del Governo tramite decreto legge - Violazione della competenza residuale delle regioni - Estensione della fattispecie punibile con sanzione amministrativa in contrasto con il principio dell'afferenza dell'attività sanzionatoria amministrativa alle materie sostanziali - Violazione del principio per cui lo Stato può imporre vincoli alle regioni solo mediante legge e non per atto regolamentare - Violazione del principio di sussidiarietà.**

- Decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, art. 6, convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.
- Costituzione, artt. 76, 117, comma sesto, e 118.

**Agricoltura - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Definizione del quadro normativo minimo - Obblighi e responsabilità del conduttore agricolo per la coltura di organismi geneticamente modificati (OGM) e circa la tenuta e la raccolta di registri aziendali con le informazioni relative alle misure di gestione aziendale - Previsione per le regioni e province autonome dell'obbligo di definire modalità e procedure per la raccolta e la tenuta, nell'ambito Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), dei dati e degli elementi relativi alla messa a coltura di OGM - Istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali, con decreto, del «Comitato consultivo in materia di coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica» con compiti di valutazione, monitoraggio, informazione sulla coesistenza tra i diversi tipi di colture e di proporre misure relative all'omogenizzazione delle modalità di controllo - Ricorso della Regione Marche - Denunciata mancata compenetrazione tra criteri (l'attribuzione concreta di competenze amministrative all'ente comunale e il fine di «assicurarne l'esercizio unitario») in mancanza di un intervento legislativo che manifesti la scelta - Mancanza di adeguata giustificazione - Violazione del principio per cui lo Stato può imporre vincoli alle regioni solo mediante legge e non per atto regolamentare - Violazione del principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.**

- Decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, artt. 5, comma 3 e 4 e 7, convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.
- Costituzione, artt. 117, comma sesto e 118.

**Agricoltura - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 - Definizione del quadro normativo minimo - Applicazione delle misure di coesistenza - Definizione delle norme quadro della coesistenza con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali - Adozione da parte delle regioni e province autonome dei «Piani di coesistenza» - Modalità relative all'adozione dei provvedimenti che definiscono i «Piani di coesistenza» - Ricorso della Regione Marche - Denunciata illegittimità della disciplina statale sia in ordine alla adozione stessa dei provvedimenti sia in relazione allo strumento legislativo utilizzato per l'adozione dei Piani stessi (provvedimento e non legge) - Denunciata sottrazione alle regioni della scelta sulla fonte di diritto da adottare - Imposizione di un procedimento speciale al quale le regioni possono partecipare solo parzialmente.**

- Decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, artt. 3, e 4, convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.
- Costituzione, artt. 117, comma sesto e 118.

Ricorso della Regione Marche, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazione della giunta regionale, n. 200 del 16 febbraio 2005, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Stefano Grassi del Foro di Firenze ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, piazza Barberini n. 12, come da procura speciale per atto del notaio Stefano Sabatini di Ancona n. rep. 36.919 del 18 febbraio 2005;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 6, 7 e 8 del d.l. 22 novembre 2004, n. 279, nel testo convertito e modificato dalla legge 28 gennaio 2005, n. 5 recante: disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica (pubblicata nella *G.U.* n. 22 del 28 gennaio 2005), per violazione degli artt. 117, commi 1, 2, lett. *s*) 3, 4, 5 e 6 Cost. e 118 Cost., anche in relazione agli artt. 9, 32 e 33 Cost.

#### F A T T O

1. — Il d.l. n. 279/2004, nel testo convertito dalla legge 28 gennaio 2005, n. 5 contiene una serie di disposizioni che la Regione Marche ritiene lesive della propria sfera di competenza costituzionalmente garantita.

Si tratta, in particolare, delle seguenti disposizioni:

l'art. 1 (Finalità) prevede, al primo comma, che «il presente decreto, in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE, del 23 luglio 2003, definisce il quadro normativo minimo per la coesistenza tra le colture transgeniche, escluse quelle per fini di ricerca e sperimentazione autorizzate ai sensi del decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali adottato, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, in base all'art. 8, comma 6, del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224, e quelle convenzionali e biologiche, al fine di non compromettere la biodiversità dell'ambiente naturale e di garantire la libertà di iniziativa economica, il diritto di scelta dei consumatori e la qualità e la tipicità della produzione agroalimentare nazionale».

Il secondo comma dell'art. 1 fornisce poi le definizioni di coltivazioni transgeniche, biologiche e convenzionali, specificando che «ai fini dell'attuazione del presente decreto si intendono per: *a*) colture transgeniche: le coltivazioni che fanno uso di organismi geneticamente modificati secondo la definizione di cui all'art. 3 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224; *b*) colture biologiche: le coltivazioni che adottano metodi di produzione di cui al regolamento (CEE) n. 2092/1991 del Consiglio, del 24 giugno 1991; *c*) colture convenzionali; le coltivazioni che non rientrano in quelle definite alle lettere *a*) e *b*)».

l'art. 2 (Salvaguardia del principio di coesistenza) introduce il principio della «necessaria non compromissione reciproca tra le varie colture, la cui coesistenza dovrà essere realizzata in modo da tutelarne le peculiarità e le specificità produttive» prevedendo che:

«1) le colture di cui all'articolo 1 sono praticate senza che l'esercizio di una di esse possa compromettere lo svolgimento delle altre»;

«2) la coesistenza tra le colture di cui all'art. 1 è realizzata in modo da tutelarne le peculiarità e le specificità produttive e, per quanto riguarda le caratteristiche delle relative tipologie di sementi, in modo da evitare ogni forma di commistione tra le sementi transgeniche e quelle convenzionali e biologiche»;

«2-bis nel rispetto del principio di cui al comma 1, l'introduzione di colture transgeniche avviene senza alcun pregiudizio per le attività agricole preesistenti e senza comportare per esse l'obbligo di modificare o adeguare le normali tecniche di coltivazione e allevamento. È fatta salva ogni disposizione concernente le aree protette»;

«3) l'attuazione delle regole di coesistenza deve assicurare agli agricoltori, agli operatori della filiera ed ai consumatori la reale possibilità di scelta tra prodotti convenzionali, biologici e transgenici e, pertanto, le coltivazioni transgeniche sono praticate all'interno di filiere di produzione separate rispetto a quelle convenzionali e biologiche».

Le conseguenti misure applicative sono disciplinate dall'art. 3 («Applicazione delle misure di coesistenza»), per il quale:

«1) al fine di prevenire il potenziale pregiudizio economico e l'impatto della commistione tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, di natura non regolamentare, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, emanato previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono defi-

nite le norme quadro per la coesistenza, anche con riferimento alle aree di confine tra regioni, sulla base delle linee guida predisposte dal Comitato di cui all'art. 7. Il suddetto decreto è notificato alla Commissione europea nell'ambito della procedura prevista dalla direttiva 98/34/CE del Consiglio, del 22 giugno 1998»;

«2) nell'ambito dei piani regionali di coesistenza le regioni e le province autonome, in coerenza con la Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE, del 23 luglio 2003, possono individuare nel loro territorio una o più aree omogenee».

L'art. 4 («Piani di coesistenza») — che definisce i cosiddetti piani di coesistenza, adottati dalle Regioni, che conterranno le regole tecniche, le condizioni e le modalità per assicurare la coesistenza, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, che dovranno quindi essere osservati nei rapporti con gli enti locali (a seguito delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati, è stata soppressa l'indicazione del termine per l'adozione da parte delle regioni dei rispettivi piani, originariamente fissata al 31 dicembre 2005) — nel testo definitivo prevede che:

«1) le regioni e le province autonome adottano, con proprio provvedimento, il decreto di cui all'art. 3; tale piano contiene le regole tecniche per realizzare la coesistenza, prevedendo strumenti che garantiscono la collaborazione degli enti territoriali locali, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza;

2) le regioni e le province autonome, nello svolgimento delle procedure di cui al comma 1, assicurano la partecipazione di organizzazioni, associazioni, organismi ed altri soggetti portatori di interessi in materia;

3) le regioni e le province autonome promuovono il raggiungimento, su base volontaria, di accordi tra imprenditori agricoli, al fine di adottare le misure di gestione previste dal piano di coesistenza di cui al comma 1 per assicurare la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche;

3-bis le regioni e le province autonome, al fine di prevedere un equo risarcimento per gli eventuali danni causati dalla inosservanza del piano di coesistenza, ferma restando la previsione dell'articolo 5, comma 1-bis possono istituire un apposito fondo, finalizzato a consentire il ripristino delle condizioni agronomiche preesistenti all'evento dannoso, il cui funzionamento è determinato con le modalità stabilite dal decreto di cui all'art. 3, comma 1».

Le responsabilità sono regolate dalla norma di cui all'art. 5 («Responsabilità») che, fra l'altro, prevede che:

«Chiunque intenda mettere a coltura organismi geneticamente modificati è tenuto a dare la comunicazione di cui all'art. 30, comma 2, del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224, ad elaborare un piano di gestione aziendale per la coesistenza, sulla base del piano di cui all'art. 4, nonché a conservare appositi registri aziendali contenenti informazioni relative alle misure di gestione adottate» (art. 5, terzo comma) e che «le regioni e le province autonome provvedono a definire modalità e procedure per la raccolta e la tenuta, nell'ambito del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) di cui all'art. 15 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, dei dati e degli elementi di cui al comma 3» (art. 5, quarto comma).

Sono così previste le sanzioni:

«1. Fatte salve le disposizioni previste negli articoli 35, comma 10, e 36 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224, chiunque non rispetti le misure previste dai provvedimenti di cui all'art. 4, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.500 a euro 25.000;

2. chiunque non rispetti le disposizioni di cui all'art. 8, è punito con l'arresto da uno a due anni o con l'ammenda da euro 4.000 a euro 50.000» (art. 6).

L'attività di valutazione, monitoraggio e informazione viene puntualmente disciplinata dall'art. 7 («Valutazione, monitoraggio e informazione sulla coesistenza»), prevedendo, in particolare, che

«1. È istituito presso il Ministero delle politiche agricole e forestali il “Comitato consultivo in materia di coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche”. 2. L'organizzazione e le modalità di funzionamento del Comitato sono definite con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e con il Ministro per gli affari regionali, d'intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Il Comitato è composto da esperti qualificati nella materia e di documentata indipendenza da soggetti portatori di interessi nelle materie di cui al presente decreto, di cui due nominati dal Ministro delle politiche agricole e forestali, uno dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, uno designato dal Comitato nazionale per la biosicurezza e le biotecnologie e quattro designati dalla citata Conferenza, nonché due designati dalla Conferenza dei rettori delle università italiane e due dal Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA). 3. Il Comitato di cui al comma 1 propone, in coerenza con la Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE, del 23 luglio 2003, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto,

le linee guida ai fini dell'adozione del decreto di cui all'art. 3, comma 1. Il Comitato provvede, inoltre a monitorare l'applicazione dei principi e delle disposizioni del presente decreto ed a comunicare all'Autorità nazionale competente i risultati di detta attività di monitoraggio. Ai fini della predisposizione delle linee guida il Comitato acquisisce i pareri dei rappresentanti delle organizzazioni appartenenti al Tavolo agroalimentare di cui all'art. 20 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228. 4. Il Comitato ha, altresì, il compito di proporre le misure relative all'omogeneizzazione delle modalità di controllo. Le relative misure sono adottate con le modalità di cui all'art. 3, comma 1. 5. Agli esperti del Comitato non viene corrisposto alcun compenso in aggiunta al gettone di presenza previsto ai sensi della vigente normativa. Alla corresponsione del gettone di presenza, al funzionamento del Comitato e alle connesse attività, il Ministero delle politiche agricole e forestali provvede, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

La disciplina transitoria è regolata dall'art. 8 («Norme transitorie») per il quale:

«1. per il conseguimento delle finalità di cui all'art. 1, fino all'adozione dei singoli provvedimenti di cui all'art. 4, le colture transgeniche, ad eccezione di quelle autorizzate per fini di ricerca e di sperimentazione, non sono consentite».

2. — La Regione Marche ha deliberato di impugnare dinanzi a questa Corte il d.l. n. 279/2004, convertito dalla legge 28 gennaio 2005, n. 5 con particolare, riferimento agli articoli 1, 2, 3, 4, 5 commi 3 e 4, 6, 7 e 8, perché lesivo dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta e garantita dagli artt. 117, commi 1, 2, lett. s) 3, 4, 5 e 6 Cost. e 118, Cost., anche in relazione agli artt. 9, 32, 33, 72, 76 e 77, Cost. per i seguenti motivi di diritto.

3. — Illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4, 5 terzo e quarto comma, 6, 7 e 8 del decreto-legge 22 novembre 2004 n. 279, convertito con modifiche nella legge 28 gennaio 2005, n. 5 per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma Cost., con riferimento agli artt. 77, nonché 72, 76 e 117, primo comma, Cost.

Le disposizioni del decreto-legge n. 279/2004, così come convertito dalla legge n. 5 del 2005, pongono, con l'utilizzo della potestà normativa d'urgenza di cui all'art. 77 Cost., una disciplina diretta ad assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica, in assenza palese dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza richiesti dalla norma costituzionale.

La presente censura è sicuramente ammissibile, con riferimento alla lesione delle competenze regionali — invase dalla disciplina impugnata anche per gli ulteriori motivi dedotti nel presente ricorso — in quanto la violazione del corretto procedimento di formazione dell'atto normativo di livello legislativo incide sulla concreta possibilità da parte della Regione ricorrente di sviluppare la propria autonomia legislativa nella materia oggetto della decretazione d'urgenza.

Come si dirà meglio nei successivi motivi di ricorso, la disciplina di livello legislativo introdotta dallo Stato invade la competenza regionale ad attuare i principi e le norme comunitarie in materia di agricoltura. Il decreto legge si basa, infatti, sul presupposto erroneo della necessità di adeguarsi a principi comunitari vincolanti.

Il decreto-legge n. 279/2004 si definisce infatti attuativo «della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003», provvedimento intitolato «Orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche», che ha indicato le linee guida per la coesistenza, con atto meramente indicativo e che non comporta «norme giuridicamente vincolanti» per gli Stati membri (Corte di giustizia Comunità europee, 19 marzo 1998, n. 1/1996, in Racc., 1998, I, 1251), non potendo ledere la loro sovranità né comportare la lesione delle competenze interne statali e regionali (come evidenziato anche dalla recente giurisprudenza della Corte di cassazione, per la quale le «raccomandazioni» emanate dalla Commissione europea costituiscono atti comunitari tipici, non obbligatori, preordinati allo scopo di assicurare il funzionamento e lo sviluppo della comunità europea, mediante la prospettazione della soluzione che appare preferibile adottare nell'ottica comunitaria e, conseguentemente, essendo privi di carattere vincolante nei confronti del legislatore nazionale, il giudice ordinario non è tenuto a disapplicare la norma statale che, eventualmente, si ponga in contrasto con esse» (Cass. Civ., 5 dicembre 2003, n. 18620, in Giust. Civ., Mass., 2003, f. 12; nelle discussioni parlamentari relative alla conversione del d.l. n. 279/2004, *cfr.*, anche le osservazioni di G. RUSSO SPENA, «Atti Parlamentari», nella seduta n. 572 del 20 gennaio 2005 — Aula, Camera dei deputati — secondo cui «non appare esatto quanto specificato all'articolo 1, secondo il quale il presente decreto è emanato in attuazione della raccomandazione della Commissione della comunità europea 2003/556/CE del 23 luglio 2003. Si attua solo ciò che è vincolante, infatti, non ciò che è facoltativo.»).

Conferma tutto ciò la stessa Raccomandazione, che il Governo sostiene di «dover» attuare, quando, al punto 1.5, precisa «i presenti orientamenti, sotto forma di raccomandazioni non vincolanti rivolte agli Stati membri ...».

Il decreto-legge è comunque privo dei presupposti di necessità ed urgenza per la sua emanazione, come risulta dalla semplice constatazione che esso prevede che le regole relative alla coesistenza delle colture agricole transgeniche, convenzionali e biologiche siano rinviate all'adozione di un provvedimento successivo, di livello regolamentare, elaborato sulla base di un piano che le regioni saranno chiamate ad adottare.

Si utilizza lo strumento del decreto-legge — per di più rinviando in termini ampi ed inammissibili (anche in violazione dell'art. 76 Cost.) a successivi atti del Governo — per disciplinare una materia, come quella della coltivazione a pieno campo degli OGM, che la stessa Direttiva 2001/18/CE dichiara estremamente delicata e rischiosa, tale, in ogni caso, da rendere necessarie attente e prolungate verifiche prima che si concretizzi ogni decisione perché, «gli organismi viventi immessi nell'ambiente in grandi o piccole quantità per scopi sperimentali o come prodotti commerciali possono riprodursi e diffondersi oltre le frontiere nazionali, interessando così altri Stati membri; gli effetti di tali emissioni possono essere irreversibili» (4<sup>o</sup> «considerando», Direttiva 2001/18/CE, cit.).

A ciò si deve aggiungere che l'adozione della disciplina nelle forme del decreto-legge espropria sia la Regione ricorrente, sia tutti i cittadini e tutti i soggetti interessati del loro diritto di partecipare alla definizione delle regole di coesistenza delle colture in questione.

È stata, infatti, respinta la proposta formulata nel corso della seconda lettura presso il Senato, di attuazione dei principi dettati dalla stessa normativa comunitaria (ed in particolare dagli articoli 9 e 32, nonché dal decimo considerando, della direttiva 2001/18/CEE), di attivare una consultazione del pubblico, tramite *referendum* consultivo, prima di giungere alla disciplina legislativa impugnata.

L'adozione di una disciplina in via d'urgenza tende, invece, ad escludere l'applicazione di tali principi, ribaditi anche dal protocollo di Cartagena sulla biosicurezza (concluso a Montreal il 29 gennaio 2000 e ratificato dai Paesi dell'Unione europea, nonché recepito dall'art. 32 della direttiva 2001/18/CE citata), che l'art. 23, comma 2, del protocollo che la legge n. 27 del 15 gennaio 2004 ha esplicitamente attuato, prevedendo che «le parti, in conformità delle rispettive regole e norme consultano i cittadini nell'ambito del processo decisionale relativo ad organismi viventi modificati».

Non sembra, in buona sostanza, ammissibile l'utilizzo della decretazione d'urgenza con riferimento a normative che esigono una forma di consultazione e di dibattito ampio e condiviso, quale quello che si può seguire soltanto nel pieno rispetto dell'iter ordinario per l'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite agli organi centrali e agli organi regionali (artt. 72 e 117, primo, terzo e quarto comma, Cost.).

4. — Illegittimità degli articoli 1, 2, 3, 4, 5 terzo e quarto comma, 6, 7 e 8 del decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, convertito con modifiche nella legge 28 gennaio 2005, n. 5, per violazione dell'art. 117, secondo, terzo, quarto e quinto comma Cost., con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

La disciplina legislativa impugnata è stata adottata senza che lo Stato avesse individuato una adeguata base normativa, ed inoltre è stata adottata sulla base di un erroneo presupposto di fatto.

La disciplina dettata dal decreto-legge n. 279/2004, nel testo convertito dalla legge 28 gennaio 2005, n. 5, si fonda, infatti, su un presupposto erroneo, consistente nel ritenere plausibile la coesistenza degli OGM con altre colture convenzionali al fine di «garantire la libertà di iniziativa economica ed il diritto di scelta dei consumatori», laddove, invece, immessi nell'ambiente, gli OGM inquinano lo stesso irrimediabilmente, togliendo ogni libertà di iniziativa economica agli agricoltori del prodotto convenzionale e biologico, e divenendo in tal modo scelta irreversibile e incontrollabile (come si desume dalle stesse discussioni parlamentari per la conversione del d.l. n. 279/2004, dove si fa presente che «una volta che ho inquinato con la contaminazione il mio vicino o colui che si trova a duecento metri o anche più lontano (vi sono ricerche, secondo le quali la contaminazione può avvenire anche a 20 chilometri di distanza e, quindi, di 20 chilometri in 20 chilometri si percorre tutta l'Italia), non si sa quale sarà il risultato della liberazione in ambiente naturale, quindi, non controllabile, degli OGM» (L. MARCORA, «Atti Parlamentari», Seduta Camera dei deputati di martedì 14 dicembre 2004, Resoconto sommario e stenografico, n. 559).

La norma di cui all'art. 1, inoltre, che esclude dal quadro normativo minimo per la coesistenza tra le colture transgeniche quelle per fini di ricerca e sperimentazione, «non specifica che la ricerca e la sperimentazione vanno praticate in ambienti confinati» e in via preventiva rispetto ad ogni futura disciplina in merito (ZANELLA, Assemblea, Resoconto stenografico seduta n. 571 del 19 gennaio 2005, Aula, Camera dei deputati, p. 78). Il «quadro normativo minimo per la coesistenza» di cui parla l'art. 1, della legge, prescinde, infatti, completamente dal valore fondamentale della ricerca scientifica e della sperimentazione.

Il che significa che tale «quadro» non tiene in alcun conto la imprescindibile verifica sulla valutazione dell'impatto ambientale, economico e agronomico conseguente all'introduzione delle coltivazioni transgeniche, sulla messa a punto e l'adozione di specifiche tecniche e misure volte a valutare tale coesistenza, nonché sulla possibi-

lità di isolare sistemi di coltivazione di prodotti GM senza inquinare quelli non GM. In altri termini, tali attività di ricerca e sperimentazione debbono necessariamente precedere l'introduzione della citata «coesistenza» e non seguirla, come avverrebbe ove si procedesse alla libera applicazione della legge in esame.

Nella stessa legge manca, oltretutto, un espresso riferimento alla verifica più importante, preliminare ad ogni altra, e, cioè, quella sulla irreversibilità dell'inquinamento dell'ambiente e dell'agricoltura una volta introdotti gli OGM, in quanto, se accertata renderebbe inutile ogni accorgimento produttivo e superfluo ogni provvedimento ulteriore, compresa la normativa sull'etichettatura dei prodotti da avviare al consumo.

Se così fosse (e lo stato attuale delle ricerche scientifiche e relative sperimentazioni in materia induce a ritenere irreversibile detto inquinamento) sarebbe proprio la libertà di scelta del consumatore a venir meno, stante l'inquinamento irreversibile con OGM di ogni prodotto agricolo destinato al consumo, così come verrebbe meno la «libertà di iniziativa economica», dal momento che la stessa non appartiene solo a chi vuole coltivare gli OGM, ma anche a coloro che vogliono continuare a coltivare il prodotto convenzionale e biologico.

Da tale irreversibilità ne uscirebbe, altresì, pregiudicato, in maniera gravissima, anche l'ambiente e l'ecosistema.

Né sarebbe possibile sostenere l'inammissibilità del motivo fondato sulla violazione dell'art. 117, comma secondo, lett. e) ed s), Cost. in quanto si tratterebbe di materie di esclusiva competenza statale. Infatti, la regione ha il diritto-dovere e, quindi, l'interesse ad intervenire, nel caso di inadempimento statale, a tutela della popolazione di cui la stessa è espressione in ordine a materie e valori costituzionalmente garantiti.

La stessa disciplina comunitaria afferma che gli effetti dell'emissione nell'ambiente di organismi geneticamente modificati possono essere irreversibili e che la tutela della salute umana, animale e vegetale dell'ambiente deve essere assicurata sia secondo i principi della prevenzione e della precauzione che secondo i principi etici riconosciuti in uno Stato membro, prendendo in esame tutti gli effetti negativi possibili (diretti, indiretti, immediati, differiti e cumulativi a lungo termine) determinata dall'immissione deliberata di OGM, fornendo garanzia agli agricoltori che producono nell'ambito di produzione a qualità certificata, consentendo a questi ultimi, che hanno scelto un'agricoltura convenzionale, di difendere dall'inquinamento genetico le proprie colture (vedi in tal senso sia la Direttiva del Parlamento del Consiglio 2001/18/CE del 12 marzo 2001, sia la stessa Raccomandazione del 23 luglio 2003 dell'Unione europea).

L'adozione di una disciplina statale di attuazione dei principi comunitari è di per sé illegittima ove intenda impedire che nell'ambito di ciascuna Regione si possano individuare criteri di esclusione delle colture transgeniche, in considerazione delle particolari condizioni del territorio regionale che rendono inevitabile la contaminazione e quindi impossibile la coesistenza, e che si possono risolvere nel porre il divieto della coltura transgenica come l'unica forma di tutela delle filiere di produzione agricola non transgeniche e l'unica soluzione per garantire uno sviluppo rurale che consenta la biodiversità e la libera scelta dei consumatori.

Il d.l. n. 279/2004, intervenendo (come sarà ulteriormente sottolineato nel successivo motivo di ricorso) con le disposizioni censurate, nella materia «agricoltura», invade lo spazio di competenza delle regioni nell'attuazione del diritto comunitario garantito dall'art. 117, quinto comma, Cost.

Lo Stato, in altri termini, non è legittimato ad esercitare la propria funzione legislativa con la finalità di attuare la normativa comunitaria al di fuori delle materie attribuite in via esclusiva dall'art. 117, secondo comma, Cost.

In definitiva, lo spazio di intervento regionale nell'attuazione del diritto comunitario non può essere leso proprio per garantire l'attuazione delle linee poste dalla stessa Raccomandazione n. 2003/556/CE del 23 luglio 2003 richiamata dal d.l. n. 279/2004, che, si ribadisce, espressamente sottolinea che «le strategie e le migliori pratiche devono essere elaborate e attuate a livello nazionale o regionale» (art. 1.4), in osservanza pertanto del riparto di competenze previsto dalla Costituzione.

5. — Illegittimità degli articoli 1, 2, 3, 4, 5 terzo e quarto comma, 6, 7 e 8 del 22 novembre 2004, n. 279, convertito con modifiche dalla legge 28 gennaio 2005, n. 5 per violazione dell'art. 117, con particolare riferimento al terzo e quarto comma, Cost.

La disciplina impugnata si pone in contrasto con la competenza residuale delle regioni nella materia agricoltura, a norma dell'art. 117, quarto comma Cost. (riconosciuta anche di recente da questa Corte nella sentenza 28 luglio 2004, n. 282, punto 3 parte in diritto, per la quale la competenza regionale residuale garantita dall'art. 117 Cost. «si presta a comprendere molti aspetti della disciplina del settore agricolo (quarto comma)»).

È pacifico che la disciplina relativa alle colture transgeniche e alla loro compatibilità con le altre colture rientra nella materia agricoltura, che ha al suo centro il fenomeno produttivo di base, e le attività definite dal codice

civile all'art. 2135, come attività agricole correlate con la coltivazione del fondo, la silvicoltura e l'allevamento, nonché l'insieme delle attività disciplinate dalle norme di diritto pubblico che riguardano le condizioni ambientali indispensabili per lo svolgimento della produzione agricola.

Del resto la nozione di agricoltura, come materia, si è affermata attraverso il rinvio alla nozione comunitaria di «politica agricola» ed in particolare all'art. 32 del Trattato dell'Unione europea (per il quale il mercato comune comprende l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli, intendendosi per prodotti agricoli i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti, così come enumerati nell'elenco di cui all'allegato I del Trattato). Il contenuto minimo della materia è quindi correlato al dato naturalistico del fenomeno produttivo, diretto e indiretto, immediato o mediato, di prodotti alimentari per uomini ed animali.

Risulta quindi evidente come la immissione nella realtà territoriale della coltura e delle tecniche di produzioni transgeniche non possa non essere classificata all'interno della materia «agricoltura» di competenza residuale del legislatore regionale.

Si deve anche aggiungere che proprio l'appartenenza della attività disciplinata alle attività riconducibili alla produzione agricola implica la necessità di tener conto delle realtà territoriali specifiche, che solo il legislatore regionale è in grado di considerare adeguatamente.

Ed infatti, la regolazione della produzione transgenica non può non tener conto delle diversità territoriali, in taluni casi contraddistinte da una stretta interazione fra aree coltivate ed aree naturali e boschive, in altri casi condizionate da una dimensione aziendale «tale che la coesistenza non è materialmente possibile per il grave danno economico derivante dal mantenimento di una fascia di rispetto che ridurrebbe pesantemente l'area coltivabile con prodotti vendibili come biologici o con segni di qualità» (VICINI, Seduta Aula, Senato n. 725 del 25 gennaio 2005, Resoconto stenografico, p. 12), per cui «dovrebbero essere i territori, dal basso, ad effettuare le scelte più opportune su tale delicata materia, in modo coordinato e razionale» (ivi, p. 12), secondo quanto evidenziato dalla stessa Raccomandazione 2003/556/CE del 23 luglio 2003, per la quale la gestione delle colture OGM deve tener conto «delle differenze a livello regionale (condizioni climatiche, topografia, modelli produttivi, sistemi di rotazione, strutture aziendali, quota di colture Gm in una data regione) che possono influenzare il grado di commistione tra colture Gm e non Gm» (art. 2.1.6. — Specificità delle misure — della Raccomandazione 2003/556/CE), il che comporta che «le strategie e le migliori pratiche devono essere elaborate e attuate a livello nazionale o regionale, con la partecipazione attiva degli agricoltori e degli altri soggetti interessati e tenendo conto di fattori nazionali e regionali» (art. 1.4. — Sussidiarietà — della Raccomandazione 2003/556/CE).

Non è quindi un caso che la competenza regionale sulla gestione delle agrobiotecnologie abbia trovato conferma con la riforma costituzionale operata tramite la formulazione del nuovo titolo V della Costituzione, che ha attribuito alle regioni la competenza esclusiva nella materia «agricoltura» (art. 117, quarto comma, Cost.).

È, infatti, evidente che solo le regioni possono adottare le misure necessarie ad assicurare la coesistenza tra forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica, «stabilendo le aree «OGM free», le quote di colture OGM, il numero ed il tipo di varietà vegetali che devono coesistere, le distanze tra le aree a coltivazione transgenica e quelle a coltivazione convenzionale, le pratiche regionali di gestione delle imprese agricole, nonché promuovere la stipula di contratti tra gli agricoltori al fine di favorire la coesistenza tra le differenti forme di agricoltura nel territorio e nelle filiere alimentari» (VICINI, Seduta Aula Senato n. 725 del 25 gennaio 2005, Resoconto stenografico, p. 12).

Di qui l'illegittimità per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. dell'art. 1 del d.l. n. 279/2004, nel testo convertito dalla legge 28 gennaio 2005, n. 5, laddove «definisce il quadro normativo minimo per la coesistenza tra le colture transgeniche, escluse quelle per fini di ricerca e sperimentazione, nonché quelle convenzionali e biologiche, al fine di garantire la libertà di iniziativa economica e il diritto di scelta dei consumatori» (art. 1, primo comma) e delle successive norme che ne specificano i contenuti.

L'incompetenza del legislatore statale si deve contestare in particolare:

per l'art. 2, che, nel rispetto del principio di coesistenza, specifica che l'introduzione degli OGM non deve comportare l'obbligo di modificare o adeguare le normali tecniche di coltivazione e allevamento (secondo comma) ed esige che «le coltivazioni transgeniche sono praticate all'interno di filiere di produzione separate rispetto a quelle convenzionali e biologiche» (terzo comma): si tratta di disciplina dell'attività agricola che solo la Regione può dettare;

per l'art. 3, nella parte in cui demanda all'adozione di un decreto ministeriale la stessa definizione delle norme quadro (primo comma), nonché nella parte in cui limita le regioni nell'individuazione delle aree omogenee (secondo comma); in quanto si attribuisce ad un organo statale una competenza che limita le autonome scelte del legislatore regionale;

per l'art. 4, nella parte in cui prescrive l'adozione del piano di coesistenza (primo comma), nonché la promozione di accordi tra conduttori agricoli (secondo comma);

per l'art. 5, nella parte in cui prescrive l'elaborazione di un piano di gestione aziendale e la conservazione di appositi registri aziendali (terzo comma) e nella parte in cui prescrive la definizione delle procedure e delle modalità per la raccolta e la tenuta dei dati ricavabili dai registri aziendali di cui al terzo comma (quarto comma);

per l'art. 8, laddove circoscrive il divieto delle colture transgeniche sancendone la transitorietà: tutte norme, queste citate nel presente capoverso, che dettano una disciplina di dettaglio per le attività di produzione agricola che solo il legislatore regionale può definire.

La stessa composizione del Comitato consultivo in materia di coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche stabilita dall'art. 7 — quattro rappresentanti delle regioni, altrettanti del Governo (due designati dal Ministero delle politiche agricole e forestali, uno dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ed uno dal Comitato nazionale per la biosicurezza e le biotecnologie), due designati dalla Conferenza dei rettori e due dal Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA) — privilegiando la rappresentanza di membri statali rispetto a quelli regionali nonché individuando nello stesso Comitato l'organo competente a proporre le linee guida ai fini dell'adozione del decreto di cui all'art. 3, che dovrà definire le norme quadro per la coesistenza, effettua una palese sottrazione alle regioni (titolari della competenza legislativa esclusiva in materia «agricoltura» e di competenza legislativa concorrente sull'«alimentazione»), del controllo del settore, riservando agli organi regionali solo un ruolo esecutivo marginale nella regolazione degli OGM e sul loro impatto sull'attività e le produzioni agricole. Di qui la denunciata violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

6. — Illegittimità degli articoli 1, 2, secondo comma, 3, secondo comma, 5, terzo e quarto comma, 7, quarto comma e 8 del 22 novembre 2004, n. 279 nel testo convertito dalla legge 28 gennaio 2005, n. 5, per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, anche in relazione all'art. 117, secondo comma lett. s), Cost., nonché in relazione agli articoli 9, 32 Cost. e 33 Cost.

In ogni caso, la normativa impugnata invade lo spazio di intervento delle regioni nella materia del diritto alla salute, di competenza concorrente a norma dell'art. 117, terzo comma Cost., che legittima lo Stato alla sola formulazione dei principi fondamentali della materia (sentenza 26 gennaio 2005, n. 30, punto 3 parte in diritto, per la quale «nelle materie di potestà concorrente la normativa statale deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, spettando invece alle regioni la regolamentazione di dettaglio, trattandosi di fonti tra le quali non vi sono rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenza»).

È, al contrario, evidente che le disposizioni impuginate non definiscono principi, ma prescrivono misure puntuali e dettagliate, laddove stabiliscono che «le coltivazioni transgeniche sono praticate all'interno di filiere di produzione separate rispetto a quelle convenzionali e biologiche» (art. 2, secondo comma), che le regioni e le province autonome «possono individuare nel loro territorio una o più aree omogenee» (art. 3, secondo comma), la tenuta e la raccolta di registri aziendali con le informazioni relative alle misure di gestione aziendale (art. 5, terzo e quarto comma), le modalità delle misure relative all'omogeneizzazione delle stesse modalità di controllo (art. 7, quarto comma), l'arco temporale del divieto delle colture transgeniche (art. 8).

Si osserva, inoltre, che la «libertà di iniziativa economica e privata» pur costituendo uno dei fini della normativa introdotta, sacrifica la stessa tutela della salute e della ricerca scientifica, e perciò rende le norme impuginate in grado di ledere dei valori costituzionalmente garantiti, e perciò illegittime (come chiarito da questa Corte, nella sentenza 26 gennaio 2005, n. 31, punto 3 parte in diritto, per la quale «questa Corte, nella sentenza n. 423 del 2004, ha affermato che la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una “materia”, ma anche un “valore” costituzionalmente protetto (art. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati»).

In particolare, l'art. 1 del d.l. n. 279/2004, prevedendo il quadro normativo minimo per la coesistenza non tiene conto del valore fondamentale della ricerca scientifica, le cui valutazioni avrebbero dovuto essere considerate in via preliminare per la necessaria verifica dell'impatto ambientale che deriva dall'introduzione degli OGM, anche sotto il profilo dell'irreversibilità dell'inquinamento così provocato.

Lo stesso Comitato economico e sociale dell'Unione europea, «nel parere espresso lo scorso 11 gennaio, ha ritenuto che nel territorio italiano la coesistenza costituisca un obiettivo estremamente costoso e, di fatto, impraticabile, posto che, allo stato, non sono ancora disponibili studi approfonditi e sufficientemente affidabili relativi all'impatto ambientale degli organismi geneticamente modificati sulla flora autoctona e la biodiversità» (DE PETRIS, seduta 282, 25 gennaio 2005, Commissione agricoltura e produzione agroalimentare, Senato).

Di qui la violazione di altro valore costituzionalmente protetto, la tutela dell'ambiente, che non può essere prerogativa esclusiva dello Stato laddove incida su interessi di competenza regionale.

Questa Corte, anche di recente, ha precisato che «secondo l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali. Tuttavia questa Corte ha precisato che non tutti gli ambiti specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto

tali, configurarsi come «materie» in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie, ed ha escluso la configurabilità di una “materia” riconducibile in senso tecnico in via esclusiva alla «tutela dell’ambiente», qualificando l’ambiente come “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che possono ben essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale (sentenze n. 96 del 2003 e n. 407 del 2002)» (Corte costituzionale, 22 luglio 2004, n. 259, punto 2 parte in diritto; v., in precedenza, sentenze n. 307 del 7 ottobre 2003, n. 407 del 26 luglio 2002, n. 222 del 24 giugno 2003).

7. — Illegittimità del d.l. 22 novembre 2004, n. 279, in relazione agli articoli 3, comma 1, 4, comma 3-*bis*, 7, commi 2 e 4, per violazione dell’art. 117, sesto comma, Cost. e in relazione agli articoli 5, terzo e quarto comma e 7 per violazione dell’art. 118 Cost. Violazione art. 76 Cost.

7.1. — Il d.l. n. 279/2004 viola l’art. 117, sesto comma, Cost., nella parte in cui demanda ad un decreto ministeriale l’individuazione delle «norme quadro per la coesistenza» (art. 3, primo comma), dovendosi escludere la possibilità per lo Stato di intervenire nella materia oggetto di intervento (agricoltura) con atti normativi di rango sublegislativo, «anche alla luce di quanto espressamente disposto dall’art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il quale stabilisce che «nelle materie di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all’art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all’art. 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112» (Corte costituzionale, 27 ottobre 2003, n. 329, punto 4 della parte in diritto).

Se con tale successivo provvedimento del Governo, di natura giuridica non chiara ed incerta, il Governo medesimo intende autodelegare se stesso, superando il dettato dell’art. 15, comma 2, lett. *a*), della legge n. 400 del 1988, che vieta il conferimento di deleghe legislative tramite decreto-legge, è necessario far rilevare che, per l’art. 76 della Costituzione, solo con legge ordinaria di delega il Governo può attivare propri interventi legislativi successivi delegati.

Anche questa Corte (con la sentenza n. 63 del 17 marzo 1998) ha puntualizzato che «l’atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge» (punto 7.3 della parte in diritto).

Né può aver rilevanza la precisazione della norma che si tratta di un decreto «non regolamentare» (art. 3, primo comma), dal momento che tale formulazione, oltre a confermare la del tutto anomala fonte del diritto che si vuole introdurre, non può giustificare tout court la negazione del carattere regolamentare a detto decreto «poiché la mancata indicazione espressa della natura regolamentare non può assumere valore decisivo ai fini della relativa qualificazione normativa» (Cons. Stato, Ad. Gen., 26 settembre 1996, n. 135).

Il decreto ministeriale previsto non può neppure essere considerato mero atto di coordinamento tecnico dal momento che interviene per individuare previsioni legislative che si traducono in «norme quadro per la coesistenza» (C. FRANCI, «Atti Parlamentari», seduta Camera dei deputati n. 572 del 20 gennaio 2005, evidenzia, al riguardo, che «Il Governo, con questo emendamento, cerca di risolvere parzialmente il problema, precisando che si tratta di un decreto di natura non regolamentare, tentando in tal modo, di dare risposta alle osservazioni che anche la prima Commissione rivolge al provvedimento, e che troviamo allegata al testo in esame. La Commissione affari costituzionali afferma, infatti, che “(...) considerato che, dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, (...) è venuta meno per lo Stato la possibilità di emanare atti di indirizzo e coordinamento nelle materie di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione (...) e che la Corte costituzionale, nelle sentenze n. 376 del 2003 e n. 17 del 2004, ha avviato un indirizzo giurisprudenziale che sembra consentire allo Stato, in relazione alle materie rientranti, a titolo sia residuale che concorrente, nella competenza regionale, soltanto l’adozione di atti di mero coordinamento tecnico (...)”. Un decreto ministeriale certo non sarebbe un atto di mero coordinamento tecnico»). Né è in alcun modo sostenibile che le norme previste dal decreto impugnato costituiscano mere norme tecniche. Ciò non solo perché si riferiscono a discipline complesse, ma chiaramente connesse a scelte discrezionali ed a valutazioni comparative tra gli interessi in gioco; ma anche perché le stesse modalità della loro produzione (in particolare la previsione dell’accordo o intesa con le regioni) implica la sicura ammissione della natura di disciplina normativa e non di scelta tecnica che le previsioni sulla «coesistenza» dovranno assumere.

Del resto la giurisprudenza di questa Corte «in diverse occasioni, ha avuto modo di evidenziare come — già sotto la vigenza del vecchio testo dell’art. 117 della Costituzione — lo Stato non potesse imporre vincoli alle regioni nelle materie di propria competenza se non mediante una legge, e non, invece, per mezzo di un atto regolamentare. Le regioni, infatti, «non sono soggette, in linea di principio, alla disciplina dettata con i regolamenti governativi (sentenza n. 507 del 2000; nello stesso senso, si vedano anche le sentenze n. 250 del 1996 e n. 482 del 1995)» (Corte costituzionale, 22 luglio 2003, n. 267, punto 3 parte in diritto).

7.2. — Analoga violazione si rinviene: nell’art. 4, comma 3-*bis*, laddove demanda allo stesso decreto previsto dall’art. 3 l’individuazione delle modalità di funzionamento dell’apposito fondo per indennizzare i danni causati

dall'inquinamento genetico; nell'art. 7, comma 2, che demanda ad un decreto ministeriale l'organizzazione e le modalità di funzionamento del Comitato consultivo in materia di coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche istituito dal primo comma dello stesso art. 7; nell'art. 7, comma 4, che demanda al decreto ministeriale di cui all'art. 3, primo comma l'adozione delle modalità per le misure relative all'omogeneizzazione delle modalità di controllo.

Per quanto concerne la norma di cui all'art. 6 (sanzioni), vertendo, come evidenziato, nella materia agricoltura, di competenza residuale, è proprio questa Corte ad aver chiarito che «è orientamento saldo nella giurisprudenza di questa Corte che la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali (cfr. sentenze n. 361 del 2003; n. 28 del 1996; n. 85 del 1996; n. 187 del 1996; n. 115 del 1995; n. 60 del 1993)» (Corte costituzionale, 13 gennaio 2004, n. 12, punto 4 parte in diritto). Di qui l'illegittimità costituzionale anche di queste previsioni della legge impugnata, per contrasto con le norme indicate in rubrica.

Sempre sotto il profilo della violazione degli artt. 117, sesto comma e 118 Cost., si devono denunciare le norme di cui agli articoli 5, terzo, e quarto comma, sulla tenuta dei registri per le informazioni relative alle misure di gestione adottate e di cui all'art. 7, che, per l'attività di monitoraggio, informazione e valutazione, istituisce presso il Ministero delle politiche agricole e forestali il Comitato consultivo in materia di coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche, disciplinando funzioni amministrative relative ad una materia di competenza legislativa regionale.

Infatti, «come questa Corte ha già più ampiamente argomentato (cfr. sentenze numeri 43, 69, 70, 71, 72, 73 e 112 del 2004), con l'avvenuta riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, i mutati criteri di riparto delle funzioni amministrative si sono articolati, per un verso, nell'attribuzione generale delle stesse all'ente comunale e, per l'altro, nella flessibilità assicurata al sistema della clausola in base alla quale si prevede, al fine di "assicurarne l'esercizio unitario", il conferimento di funzioni amministrative a province, città metropolitane, regioni e Stato, "sulla base dei principi di sussidiarietà, e differenziazione ed adeguatezza" (art. 118, primo comma, della Costituzione). Sulla scorta della compenetrazione tra questi due criteri, la concreta allocazione delle funzioni amministrative ai vari livelli di governo non può prescindere da un intervento legislativo (statale o regionale, a seconda della ripartizione della competenza legislativa in materia), che deve, di volta in volta, manifestare la prevalenza del criterio generale di allocazione al livello comunale ovvero la necessaria preminente considerazione di esigenze unitarie che impongono una allocazione diversa» (Corte costituzionale, 11 giugno 2004, n. 172, punto 4.1 parte in diritto).

Nessuna giustificazione adeguata e nessuna competenza legislativa statale è in grado di giustificare sotto il profilo denunciato le norme di cui agli artt. 5, commi 3 e 4, nonché 7 della legge impugnata.

7.3. — Ancor più la disciplina impugnata è da ritenere illegittima, in quanto, in materia di competenza regionale, individua una modalità dell'intervento normativo attuativo, che sottrae alle regioni la stessa scelta della fonte del diritto da adottare, imponendo un procedimento speciale nel quale solo parzialmente (ed in termini vincolati, sia nella forma sia nella tipologia degli atti) le regioni possono partecipare.

Ciò vale sia per la previsione dell'art. 3 («Applicazione delle misure di coesistenza»), sia, in particolare, per la previsione di cui all'art. 4 («Piani di coesistenza») che detta le modalità con le quali la regione deve adottare «provvedimenti» che definiscano i piani di coesistenza. La disciplina statale è illegittima sia nel prevedere i modi di adozione di tali provvedimenti, sia nello stabilire che solo con un «provvedimento» e non con una legge (come discrezionalmente e nel rispetto dei principi internazionali e comunitari in materia sarebbe possibile) le regioni possano adottare tali piani.

*P. Q. M.*

*Si chiede che questa Corte voglia dichiarare l'illegittimità degli articoli 1, 2, 3, 4, 5 commi 3 e 4, 6, 7 e 8 del decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279 nel testo convertito con modifiche dalla legge 28 gennaio 2005, n. 5, per violazione degli artt. 117 commi 1, 2 lett. s), 3, 4, 5 e 6 Cost. e 118 Cost., anche in relazione agli artt. 9, 32, 33, 72, 76 e 77 Cost.*

Roma, addì 16 marzo 2005

PROF. AVV. Stefano GRASSI

05C0425

N. 42

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 aprile 2005*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Dipendenti regionali - Norme della Regione Umbria - Struttura organizzativa e dirigenza della Presidenza della Giunta regionale e della Giunta regionale - Reclutamento di personale dall'esterno a favore di soggetti che abbiano già avuto rapporti di lavoro con le predette amministrazioni - Riserva del 40% dei posti per coloro che abbiano avuto rapporti di lavoro (subordinato e/o parasubordinato a tempo determinato) nel periodo dal 1° gennaio 1995 al 31 dicembre 2004 - Ricorso dello Stato - Denunciato indebito privilegio - Mancanza del requisito della professionalità richiesto per consentire una riserva di posti - Violazione dei principi del concorso pubblico - Violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge Regione Umbria 1° febbraio 2005, n. 2, art. 19, commi 1 e 2, lett. b).
- Costituzione, artt. 3, 51, 97, commi primo e terzo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato nei confronti della Regione Umbria in persona del Presidente della giunta regionale *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 2 del 1° febbraio 2005 pubblicata sul BUR n. 6 del 9 febbraio 2005 recante: «Struttura organizzativa e dirigenza della Presidenza della giunta regionale e giunta regionale».

La legge regionale è censurabile in relazione all'articolo 19, commi 1 e 2, lettera b) che prevede, nei concorsi banditi dall'Amministrazione, una riserva di posti nei limiti del quaranta per cento di quelli oggetto di reclutamento dall'esterno a favore di soggetti che «abbiano avuto rapporti di lavoro subordinato e/o para subordinato a tempo determinato, per una durata complessiva di almeno 24 mesi nel periodo dal 1° gennaio 1995 al 31 dicembre 2004. Tale disposizione viola il principio costituzionale dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso pubblico, di cui agli articoli 3, 51 e 97, commi 1 e 3, della Costituzione, come ribadito dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 1/1999, 194/2002, 274/2003, 34/2004, 205/2004), nonché i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento, comportando esclusivamente un indebito privilegio, in quanto l'attività svolta per la regione non si configura quale requisito professionale per l'ammissione alle selezioni pubbliche tale da consentirne una riserva di posti, come invece affermato dalla giurisprudenza costituzionale che ha giustificato la riserva di posti a fronte della peculiarità delle figure professionali (catalogazione dei beni culturali ed ambientali) (sent. n. 141/1999).

La Corte costituzionale, infatti, ha più volte ribadito che il concorso pubblico è la forma generale e ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione, regola che può dirsi pienamente rispettata solo qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizioni dei soggetti legittimati a parteciparvi.

*P. Q. M.*

*Si ritiene di sollevare la questione di legittimità costituzionale della legge regionale in esame, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.*

*Sarà depositata per estratto 1) delibera del Consiglio dei ministri del 24 marzo 2005, 2) rapporto sulla legge.*

AVVOCATO DELLO STATO: Aldo LINGUITI

## N. 17

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 1° aprile 2005*  
(del Tribunale di Roma)

**Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati in data 30 settembre 2004, con la quale si dichiara che i fatti per cui si procede civilmente nei confronti dell'on. Sandro Bondi per risarcimento del danno conseguente a diffamazione a mezzo televisione nei confronti dei dott. Luca Gianardi e Claudio Giorlandino concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Roma, sez. XIII civile, per la ritenuta mancanza di nesso tra i fatti attribuiti e l'esercizio delle funzioni parlamentari.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 30 settembre 2004.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra Poteri dello Stato, *ex art. 37* legge 11 marzo 1953 n. 87, avverso la deliberazione della Camera dei deputati del 30 settembre 2004, con la quale si è stabilito che i fatti per i quali pende dinanzi a questo tribunale il giudizio n. 52562/04 concernono dichiarazioni rese dall'on. Sandro Bondi nell'esercizio delle funzioni parlamentari.

1. — Il fatto.

Con atto di citazione ritualmente notificato, Luca Gianaroli e Claudio Giorlandino, rappresentati dagli avvocati Gian Carlo Muccio e Francesca Toppetti, ed elettivamente domiciliati in Roma, v.le Liegi 48/B, hanno convenuto dinanzi a questo tribunale l'on. Sandro Bondi, esponendo che:

erano ambedue medici ginecologi, esperti in particolar modo nelle tecniche di fecondazione artificiale, e da molti anni gestivano centri autorizzati per la pratica della «procreazione medicalmente assistita» (PMA);

in virtù di questa loro particolare e riconosciuta competenza tecnica, il 7 dicembre 2003 erano stati invitati a partecipare alla trasmissione televisiva «Domenica In», nel corso della quale era previsto un dibattito sul disegno di legge all'epoca in discussione in Parlamento, ed avente ad oggetto giustappunto la disciplina della PMA;

nel corso della trasmissione, avevano espresso osservazioni di tipo strettamente tecnico-scientifico su alcuni presunti *vulnera* che a loro parere infirmavano il disegno di legge di cui si è detto;

il giorno successivo, 8 dicembre 2003, l'on. Sandro Bondi era intervenuto sui contenuti della trasmissione televisiva sopra ricordata, rilasciando una dichiarazione (pubblicata dai quotidiani «La Repubblica» e «Il Messaggero» del seguente tenore: «si è sentita una sola campana, per lo più stonata, condita da in formazioni unilaterali e false, senza avvertire il dovere di ascoltare altre voci, soprattutto di carattere scientifico, visto che erano presenti due medici entrambi contrari alla legge in discussione in Parlamento»;

tali dichiarazioni erano ingiustamente lesive dell'onore e della reputazione sia personali che professionali degli attori, in particolar modo nella parte in cui attribuivano ad essi di avere fornito informazioni false.

Concludevano pertanto chiedendo la condanna del convenuto al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali rispettivamente patiti.

Il giudizio veniva iscritto al n. di ruolo 52562/04.

2. — La deliberazione della Camera dei deputati;

Con votazione del 30 settembre 2004, pervenuta alla Presidenza di questo tribunale il 6 ottobre successivo, e trasmessa a questo giudice il 12 ottobre 2004, la Camera dei deputati ha deliberato (conformemente alla proposta della giunta per le autorizzazioni) nel senso che i fatti per i quali è in corso il procedimento sopra riassunto concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'articolo 68, comma primo, della Costituzione.

La votazione della Camera, come risulta dal resoconto stenografico trasmesso a questo tribunale ed allegato al presente in corso, non è stata preceduta da nessuna discussione; in luogo di essa, il relatore si è limitato — su sollecitazione in tal senso dello stesso Presidente — a «rimettersi» alla relazione preparata dalla giunta per le autorizzazioni.

Quest'ultimo documento, anch'esso trasmesso a questo tribunale dalla Camera dei deputati, ed allegato in copia al presente in corso, consta di tre paragrafi.

Nel primo paragrafo vengono sommariamente ricordati i fatti che hanno dato origine alla richiesta di insindacabilità.

Nel secondo paragrafo vengono sommariamente ricordati alcuni principi stabiliti dalla Corte costituzionale in materia di insindacabilità, e viene trascritto il testo di una lettera inviata dall'onorevole Sandro Bondi al presidente della giunta, nella quale il deputato afferma che nell'intervista sopra ricordata «non intendeva offendere nessuno».

Nel terzo paragrafo si affronta il merito della questione, con la motivazione che segue:

«l'onorevole Bondi con il suo intervento riportato sulla stampa quotidiana intendeva porre due questioni: *a)* la necessaria presenza di contraddittorio nei programmi televisivi che trattano materie di pubblico interesse, oggetto di esame parlamentare; *b)* la legittimità delle opinioni di quanti sono favorevoli all'attuale disciplina della procreazione medicalmente assistita in Italia. Quanto ad *a)*, è indiscutibile che il tema del pluralismo nell'informazione televisiva sia stato oggetto di esame parlamentare in molte occasioni. Basta qui ricordare il tormentato esame dell'a.C. 310 e abbinati in tema di assetto radiotelevisivo (c.d. legge Gasparri) esaminata dalla Camera da ultimo nel marzo 2004, dopo un rinvio alle Camere *ex* articolo 74 della Costituzione da parte del Presidente della Repubblica. Si può aggiungere che, con specifico riguardo alla garanzia del pluralismo nella RAI, il 12 marzo 2003, nell'Assemblea della Camera si era svolta una vivace polemica relativa alla mancata accettazione dell'incarico di presidente della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo di Paolo Mieli. Nell'occasione, intervenne, a nome del gruppo di cui l'onorevole Bondi fa parte, il presidente Elio Vito. Tutto ciò evidentemente non significa, di per sé, che i rilievi dell'onorevole Bondi pubblicati sulla stampa nel dicembre 2003 siano essi strettamente collegati all'esercizio delle sue funzioni, ma contribuisce a far capire l'attualità parlamentare e politica del tema e ciò, ai presenti fini è sufficiente, giacché non è di questo che si dolgono gli attori nel presente procedimento.

Quanto a *b)*, è invece decisivo rilevare che il tema della procreazione medicalmente assistita è stato anch'esso — come ampiamente riferito sopra — oggetto dell'esame parlamentare e in tal sede l'onorevole Bondi era personalmente intervenuto con il suo contributo di idee nella seduta dell'11 giugno 2002. Nel suo intervento, che comunque si è ritenuto opportuno riportare per intero in allegato, egli aveva testualmente detto, fra l'altro: «La prima domanda, che credo dobbiamo porci tutti in questo momento, è la seguente. Le Assemblee rappresentative, i Parlamenti, sono ancora abilitati ad affrontare temi così difficili e così complessi oppure soltanto gli esperti possiedono gli strumenti e hanno la facoltà di occuparsene?». In sostanza, l'onorevole Bondi aveva rivendicato alla politica e alla legislazione il diritto di intervenire nella materia della procreazione assistita e di non lasciare ai soli tecnici del settore il compito di amministrare le dinamiche del fenomeno. Da questo punto di vista la polemica con il professor Giorlandino e il dott. Gianaroli appare la proiezione esterna e successiva di un atto parlamentare tipico ed è dunque connessa con le funzioni di deputato (...).

3. — Sulla esistenza della materia di conflitto.

Costituisce principio consolidato, nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, quello secondo cui il tribunale è organo giurisdizionale competente a dichiarare definitivamente, per il procedimento del quale è investito, la volontà del potere cui appartiene, in ragione dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali svolte in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita.

Nondimeno, poiché la deliberazione della Camera dei deputati, la quale qualifichi le opinioni espresse da un proprio membro come rientranti nell'esercizio delle funzioni parlamentari, preclude l'esercizio della *potestas iudicandi* riservata agli organi giudiziari, ne discende che là dove tale deliberazione non sia fondata sui presupposti richiesti dall'art. 68, primo comma, Cost., si verifica una illegittima interferenza nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria [principio ormai consolidato: *ex multis*, Corte cost. 24 luglio 2003, n. 282 (ord.); Corte cost. 22 luglio 2003, n. 272 (ord.); Corte cost. 15 luglio 2003, n. 252 (ord.); Corte cost. 15 luglio 2003, n. 248 (ord.); Corte cost. 24 giugno 2003, n. 224 (ord.)].

Nel caso di specie, per quanto si dirà in seguito, questo tribunale ritiene che la deliberazione della Camera del 30 settembre 2004 non abbia fatto buon governo né dell'art. 68 Cost., né dei principi elaborati dalla Corte costituzionale in tema di insindacabilità, così ledendo la sfera di attribuzioni riservata all'autorità giudiziaria.

4. — Le ragioni del conflitto.

Ritiene questo tribunale che la delibera della Camera 30 settembre 2004 sia lesiva delle proprie attribuzioni per due motivi indipendenti, ciascuno dei quali di per sé idoneo a determinarne l'annullamento da parte di codesta ecc.ma Corte.

Alla illustrazione di tali motivi saranno dedicati i §§ che seguono.

5. — Primo motivo: nullità/inesistenza della deliberazione.

Si rileva dal resoconto stenografico della seduta della Camera dei deputati del 30 settembre 2004 che, in occasione della votazione sulla insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Bondi:

(*a*) il relatore non ha tenuto alcuna relazione, limitandosi a richiamare la relazione scritta predisposta dalla giunta;

(b) nessun deputato si è iscritto a parlare, e nessuna discussione è stata svolta sulla proposta della giunta;

(c) solo quattro deputati hanno reso dichiarazioni di voto, il cui contenuto (come risulta dal resoconto stenografico allegato al presente ricorso) ha avuto ad oggetto unicamente valutazioni o rivendicazioni di tipo politico, del tutto avulse dal reale oggetto della deliberazione.

5.1. — Ciò premesso *in facto*, si osserva *in iure* che la deliberazione con la quale la Camera dei deputati valuta la sussistenza o meno del requisito della insindacabilità, *ex art. 68, comma primo, Cost.*, non può ritenersi un atto politico, come tale libero nel fine; o quanto meno, ove la si volesse sussumere nella categoria degli atti politici, dovrebbe contemporaneamente ammettersi che essa presenta caratteristiche peculiari.

Al contrario dell'atto normativo, o di indirizzo, o di auspicio, votato da un ramo del Parlamento, la delibera di insindacabilità non può ubbidire a ragioni di convenienza o di opportunità. Essa, infatti, costituisce mero accertamento di un fatto: e cioè dell'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese dal deputato e l'esercizio delle funzioni parlamentari (*ex multis*, Corte cost., 25 luglio 2001, n. 289, in *Foro it.*, 2001, I, 2726; Corte cost., 17 gennaio 2000, n. 10, in *Foro it.*, 2000, I, 332).

La deliberazione di insindacabilità sembra dunque doversi ascrivere, nel quadro della teoria generale dell'atto giuridico, più al novero delle decisioni (intese quale comparazione tra un fatto concreto ed una fattispecie astratta), che a quella degli atti politici, cioè liberi nel fine.

Ove si condivida tale premessa, deve di conseguenza ammettersi che la deliberazione di insindacabilità, anche al fine di consentire il controllo *ab externo* da parte della Corte costituzionale nel caso di conflitto, deve essere:

(a) fondata su una effettiva e concreta valutazione dei fatti per i quali si invoca la insindacabilità; è infatti evidente che una decisione resa *causa incognita* rappresenterebbe solo un simulacro di decisione, e costituirebbe piuttosto un atto assolutamente discrezionale;

(b) debitamente motivata; tale requisito, strettamente connesso a quello indicato *sub (a)*, è necessario al fine di verificare il rispetto dell'art. 68 Cost.

5.2. — Nel caso di specie, in virtù di quanto già accennato, non sembra ricorrere alcuno dei due requisiti sopra indicati.

Innanzitutto, la votazione è stata compiuta senza alcuna relazione introduttiva: riesce pertanto arduo comprendere come i deputati presenti abbiano potuto sapere su cosa stessero votando, e come abbiano potuto apprezzare se nella specie le dichiarazioni rese dall'on. Bondi ed oggetto del giudizio pendente dinanzi a questo tribunale fossero o meno legate da un nesso funzionale rispetto al mandato parlamentare.

In secondo luogo, la totale assenza di discussione prima della deliberazione del 30 settembre 2004 si traduce in una carenza assoluta di motivazione, che preclude non solo a questo tribunale, ma anche a codesta ecc.ma Corte di sapere per quali ragioni la Camera abbia nel caso di specie ravvisato la sussistenza del ricordato nesso funzionale tra dichiarazioni e funzioni parlamentari.

Pare a chi scrive che le mende appena evidenziate non siano sanate dalla circostanza che al resoconto stenografico della seduta, su conforme indicazione del presidente, sia stata allegata la relazione predisposta dalla giunta per le autorizzazioni, e ciò per due ragioni.

La prima è che, per una ovvia nozione rientrante nel senso comune, l'allegazione al resoconto stenografico presuppone che almeno esista un resoconto stenografico; e questo viene ad esistenza soltanto dopo il termine della seduta della Camera. I fatti oggetto della deliberazione della insindacabilità, per contro, debbono essere conosciuti prima della votazione, a meno di non volere trasformare quest'ultima in un apodittico entimema del tipo *rogo quia rogo*.

La seconda ragione è che comunque dal resoconto stenografico della seduta del 30 settembre 2004 non risulta in alcun modo che la relazione della giunta sia stata portata a conoscenza dell'aula prima della votazione, e poiché *quod non est in actis non est in mundo*, deve concludersi che nel caso di specie la deliberazione di insindacabilità sia stata votata senza alcuna cognizione di causa.

In questo modo, l'atto giuridico «deliberazione» ha travalicato il proprio schema legale, per trasformarsi in qualcos'altro. Non ci troviamo infatti dinanzi ad una decisione, assunta previo esame dei fatti, e debitamente motivata; ma ci troviamo dinanzi ad una acritica recezione del parere della giunta, che non risulta mai illustrato in aula nè fornito *ex ante* ai votanti.

Ma poiché la cognizione dei fatti e la motivazione della decisione, per quanto sopra esposto, debbono ritenersi il *minimum* di validità di qualsiasi deliberazione di insindacabilità, ne consegue che nel caso di specie l'atto del 30 settembre 2004, mancando dei requisiti minimi richiesti dal modello legale, deve considerarsi nullo, se non addirittura inesistente.

Si consideri altresì che, diversamente opinando — e cioè ammettendo che la Camera possa deliberare l'insindacabilità senza conoscere i fatti e senza motivare, ovvero con motivazioni *per relationem* ad atti mai illustrati in aula — viene meno la possibilità, per l'Organo risolutore dei conflitti, di verificare se nel caso concreto sia stato fatto corretto uso della facoltà attribuita alla Camera dall'art. 68 Cost.

5.3. — Non ignora, questo tribunale, come codesta ecc.ma Corte in più di una occasione abbia affermato che, in casi come quello di specie, la decisione resa dalla Corte costituzionale «non si configura come mero sindacato sulla esistenza e congruità della motivazione [della declaratoria di insindacabilità] (...), ma richiede che si verifichi se, nella specie, l'opinione sia stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari» (da ultimo, ma *ex multis*, Corte cost. 17 gennaio 2000, n. 10, in *Foro it.*, 2000, I, 332; Corte cost., 25 luglio 2001, n. 289, in *Foro it.*, 2001, I, 2726).

Tuttavia questo tribunale fa rispettosamente osservare come esistano apprezzabili ragioni per superare l'orientamento appena ricordato, e tra le altre due in particolare.

La prima ragione è che tale orientamento non è univoco nemmeno nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte. Infatti, nel corpo della motivazione della decisione resa da Corte cost., 17 gennaio 2000, n. 11, in *Foro it.*, 2000, I, 331, si afferma espressamente che in sede di conflitto di attribuzioni «spetta (...) alla Corte (...) accertare (...) se vi sia stata una illegittima interferenza nella sfera del potere ricorrente, verificando l'eventuale sussistenza di vizi del procedimento, ovvero l'omessa o erronea valutazione delle condizioni e dei presupposti richiesti dall'art. 68, primo comma, della Costituzione» (Corte cost., 17 gennaio 2000, n. 11, cit., § 3 del «Considerato in diritto»). E non è revocabile in dubbio che la carenza, l'insufficienza o la contraddittorietà della motivazione adottata a sostegno della deliberazione di insindacabilità si traducano in un «vizio del procedimento», ovvero in una «omessa valutazione» dei presupposti di cui all'art. 68 Cost.

La seconda ragione per la quale si ritiene non del tutto condivisibile l'orientamento sopra ricordato è di ordine logico.

Come si evince chiaramente dal combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 3 legge 20 giugno 2003, n. 140, stabilire se i fatti ascritti al parlamentare rientrano o meno nell'esercizio delle funzioni spetta, in prima battuta, al giudice. Questi, infatti, può anche ritenere insussistente qualsiasi nesso causale tra il mandato parlamentare ed i fatti oggetto del giudizio, ed in questo caso ha l'obbligo di trasmettere gli atti alla Camera di appartenenza, perché si pronunci sulla esistenza o meno della causa di improcedibilità.

Il sistema dunque è così congegnato:

(a) decidere sulla fondatezza della eccezione di improcedibilità spetta al giudice;

(b) la decisione del giudice di infondatezza dell'eccezione di improcedibilità *ex art.* 68 Cost. può essere paralizzata da un *contrarius actus* del Parlamento.

La deliberazione di insindacabilità *ex art.* 68 Cost., ove legittima, costituisce quindi una causa impediante dell'esercizio della giurisdizione. È dunque evidente che, là dove essa manchi (ad esempio, perché l'eccezione di improcedibilità non sia stata proposta nel giudizio *a quo*, avendo il deputato interesse ad una pronuncia giurisdizionale che accerti i fatti con l'efficacia del giudicato; ovvero perché intende proporre una domanda riconvenzionale), nessun ostacolo si frappone all'ordinario dispiegarsi dell'attività giurisdizionale. Ciò vuol dire che l'esercizio della giurisdizione in sede civile è impedito non già dal fatto che le dichiarazioni contestate siano state rese nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ma dal fatto che sia stata sollevata la relativa eccezione, e che il Parlamento abbia deliberato l'insindacabilità.

La deliberazione di insindacabilità costituisce dunque l'atto presupposto perché sia accolta l'eccezione di improcedibilità, e il deputato possa invocare la guarentigia di cui all'art. 68 Cost. Osando una metafora, si potrebbe affermare che essa sia condizione risolutiva della *potestas iudicandi* attribuita al giudice dall'ordinamento.

Ne consegue che se tale atto presupposto non si perfeziona, ovvero si perfeziona in modo viziato, la Camera consuma il potere di deliberare l'insindacabilità, ed è il giudice ordinario che torna ad essere unico arbitro della fondatezza dell'eccezione di improcedibilità *ex art.* 68, comma primo c.c.

Pertanto l'*error in procedendo* nella deliberazione, la carenza della motivazione o la manifesta illogicità di essa, sono tutte circostanze che, lungi dall'essere irrilevanti, giocano un ruolo decisivo nel giudizio sul conflitto di attribuzione, in quanto l'accertamento della loro sussistenza dovrebbe precludere, da parte del giudice dei conflitti, l'esame della sussistenza del nesso funzionale tra dichiarazioni e mandato parlamentare.

Detto altrimenti, se la delibera di insindacabilità è invalida, apparente od immotivata, è come se la condizione risolutiva della *potestas iudicandi* del giudice ordinario non si fosse mai verificata. Caduta la delibera di

insindacabilità, risorge il principio generale secondo cui giudice dei diritti è il giudice ordinario, e sarà allora quest'ultimo a dovere stabilire se le dichiarazioni rese dal deputato costituiscano o meno legittimo adempimento del mandato parlamentare.

Alla luce di tali osservazioni deve pertanto concludersi che il vizio nella formazione della volontà o nella motivazione della delibera di insindacabilità rende quest'ultima nulla o inesistente, e tanto sarà sufficiente alla Corte costituzionale per accertare l'illegittima interferenza nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria.

6. — Secondo motivo: palese insussistenza di un nesso funzionale tra opinioni espresse ed esercizio delle funzioni parlamentari.

Il secondo motivo per il quale questo tribunale ritiene la deliberazione della Camera dei deputati del 30 settembre 2004 ingiustamente lesiva delle proprie attribuzioni consiste nella totale insussistenza, nel caso di specie, di un apprezzabile nesso funzionale tra le dichiarazioni oggetto di giudizio e l'esercizio del mandato parlamentare.

Nell'illustrare tale motivo, per chiarezza espositiva, si esamineranno dapprima le ragioni addotte dalla giunta per le autorizzazioni; quindi si valuterà se, esclusa la validità di quelle ragioni, la sussistenza del nesso funzionale sia desumibile *aliunde* in base a diverse argomentazioni.

6.1. — Le motivazioni della Giunta per le autorizzazioni.

Si è già accennato *supra*, §§ 5.1 e 5.2, come nel caso di specie la deliberazione di insindacabilità sia sostanzialmente immotivata, per avere la Camera votato senza previa relazione, senza discussioni e senza — almeno stando a quanto risulta dagli atti — alcuna previa cognizione dei fatti.

Nondimeno, quand'anche si volesse ritenere adempiuto l'onere della motivazione attraverso il richiamo, contenuto nel resoconto stenografico della seduta del 30 settembre 2004, alla relazione della giunta per le autorizzazioni (ma resterebbe comunque inspiegata la singolarità di una motivazione che segue, piuttosto che precedere, la votazione della Camera), deve rilevarsi come la suddetta relazione della Giunta appaia palesemente infirmata da due evidenti *vulnera*.

6.1.1. — Primo vizio.

Nella relazione della giunta per le autorizzazioni si afferma che le dichiarazioni rese alla stampa dall'on. Bondi sarebbero connesse all'esercizio delle funzioni parlamentari, perché nella seduta dell'11 giugno 2002 (vale a dire 18 mesi prima dei fatti per i quali è causa) egli aveva preso la parola nel corso della discussione che avrebbe portato all'approvazione della legge 19 febbraio 2004 n. 40, recante «Norme in materia di procreazione medicalmente assistite».

Questa motivazione appare palesemente erronea per due ragioni.

In primo luogo, si rileva dall'estratto del resoconto stenografico della seduta dell'11 giugno 2002 che in tale occasione l'on. Bondi tenne un intervento nel quale non toccò alcuna questione di natura tecnica legata alla PMA, ma si limitò ad un discorso assai generale sulla necessità di superare le tradizionali divisioni tra le forze politiche, al fine di cercare sul tema della PMA ampie convergenze, od almeno un dialogo costruttivo. Nell'intervento in questione, il deputato convenuto nel giudizio *a quo* non citò mai i dottori Gianaroli e Giorlandino; né attribuì loro la responsabilità di dichiarazioni false; né esaminò, commentò o chiosò in alcun modo gli articoli del d.d.l. che limitavano il numero di ovociti da fecondare; che vietavano la crioconservazione degli embrioni; che vietavano la diagnosi preimpianto su pazienti fertili; che vietavano la revoca del consenso al trasferimento dopo la fecondazione. L'on. Bondi, dunque, nell'intervento dell'11 giugno 2002 non affrontò nessuno degli argomenti oggetto delle dichiarazioni rese dai dottori Giorlandino e Gianaroli durante la trasmissione televisiva del 7 dicembre 2003, e per le quali è stata ad essi rivolta l'accusa di falsità.

Ed è doveroso ricordare come, secondo codesta ecc.ma Corte, «una generica comunanza di temi o di argomenti rispetto al tenore delle affermazioni oggetto della delibera di insindacabilità» non è sufficiente a ravvisare il nesso funzionale (così, testualmente, Corte cost. 20 luglio 2004 n. 246; Corte cost. 6 dicembre 2002, n. 521; Corte cost. 26 giugno 2002, n. 292 (ord.); Corte cost. 23 maggio 2002, n. 207; Corte cost. 15 marzo 2002, n. 52, in *Foro it.*, 2002, I, 1278; Corte cost., 17 gennaio 2000, n. 10, in *Foro it.*, 2000, I, 332; Corte cost., 17 gennaio 2000, n. 11, in *Foro it.*, 2000, I, 331; Corte cost., 23 marzo 2001, n. 76, in *Foro it.*, 2001, I, 1438).

Nel caso di specie, invece, tra l'intervento dell'11 giugno 2002 e l'intervista pubblicata l'8 dicembre 2003 vi sarebbe unicamente una genericissima e del tutto parziale comunanza di tematiche, che impedisce di ravvisare una corrispondenza sostanziale di contenuti e significati con un atto parlamentare (così, *ad litteram*, Corte cost., 13 ottobre 2000, n. 420, in *Foro it.*, 2000, I, 3400).

Giova ricordare, a questo riguardo, come una deliberazione di insindacabilità dal contenuto e dai toni sorprendentemente analoghi a quelli della deliberazione oggetto del presente ricorso sia già stata esaminata da codesta ecc.ma Corte, e seccamente annullata nei termini che seguono:

«la Camera pare persistere nel ritenere che la garanzia costituzionale “copra” ogni affermazione collegata tematicamente a questioni comunque oggetto di attività parlamentare. In conseguenza di questa convinzione, essa ha ritenuto che le dichiarazioni sopra richiamate, possono [...] essere considerate una proiezione esterna delle [...] funzioni parlamentari, poiché il tema [delle dichiarazioni *extra moenia*] era stato oggetto di numerosi atti di controllo ispettivo (...).

[Tuttavia] non basta la semplice comunanza di argomenti né, tantomeno, la semplice riconducibilità a un medesimo contesto politico. Occorre invece che tali dichiarazioni possano essere qualificate propriamente come esercizio di attività parlamentare, il che normalmente accade se e in quanto sussista una sostanziale corrispondenza di significato con le opinioni già espresse nell’ambito dell’esercizio delle funzioni parlamentari tipiche. Solo in tal caso, il richiamo all’art. 68, primo comma, della Costituzione è giustificato» (Corte cost. 23 maggio 2002, n. 207).

In secondo luogo, lo stesso rilevante arco di tempo (un anno e mezzo) trascorso tra l’intervento alla Camera e l’intervista oggetto del giudizio recide del tutto qualsiasi ipotizzabile collegamento funzionale tra il primo e la seconda, che in alcun modo può quindi ritenersi «proiezione esterna» di quello.

#### 6.1.2. — Secondo vizio.

Nella relazione della giunta per le autorizzazioni, p. 3, § 3, si afferma che l’intervista rilasciata dall’on. Bondi era intesa a richiamare l’attenzione sulla necessità che nelle trasmissioni televisive nelle quali si dibatta su questioni oggetto di esame da parte del Parlamento, fosse garantito il contraddittorio tra i sostenitori di orientamenti contrapposti. Nella relazione si ricorda come tale questione avesse costituito oggetto di aspri contrasti tra le forze politiche, e si omette qualsiasi approfondimento sulla sussistenza del nesso funzionale tra intervista e attività parlamentare, in base alla sbrigativa osservazione che «non è di questo che si dolgono gli attori».

Con tale motivazione, la giunta ha ritenuto di potere interpretare e qualificare la domanda formulata in giudizio, ma così facendo ha inciso pesantemente sull’autonomia di questo tribunale. L’interpretazione della domanda e la delimitazione del *petitum* costituisce infatti compito eminente del giudice, che non può e non deve entrare nella valutazione della insindacabilità. Giova ricordare, al riguardo, come la Corte costituzionale già in passato abbia affermato in modo assai chiaro che nel giudizio di insindacabilità da parte della Camera non possono entrare questioni riservate alla cognizione del giudice (Corte cost. 4 dicembre 2002, n. 508; nella specie, si trattava della valutazione della sussistenza o meno di una scriminante).

#### 6.2. — La configurabilità *aliunde* del nesso funzionale.

Escluso dunque che le motivazioni addotte dalla giunta costituiscano valida dimostrazione della sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese dall’on. Bondi e le funzioni parlamentari, resta da esaminare se tale nesso possa essere ricavato *aliunde* in base a quanto risulta dagli atti, e ciò nell’ipotesi in cui la Corte adita ritenga che l’invalidità della motivazione della delibera di insindacabilità non comporti *ex se* l’accoglimento del ricorso, ma renda comunque necessario l’esame nel merito della questione.

Anche a tale quesito, tuttavia, va data risposta negativa.

6.2.1. — Nel giudizio che ha dato origine al presente ricorso, questo tribunale è chiamato a pronunciarsi sulla seguente fattispecie: se costituisca fatto illecito, fonte di danno risarcibile, ascrivere ad un professionista di essere una «campana stonata» e di avere fornito «informazioni false» su questioni attinenti la materia che costituisce oggetto della sua professione.

Occorre dunque esaminare se tali dichiarazioni, per il loro contenuto oggettivo e per il contesto in cui sono maturate, possano considerarsi esercizio del mandato parlamentare conferito al deputato dai propri elettori.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, in tema di conflitti di attribuzione tra autorità giudiziaria e Parlamento, ha elaborato principi ormai consolidati, ed «indici» di individuazione del nesso funzionale tra dichiarazioni e funzioni parlamentari: sicché, nel caso di specie, sarà sufficiente comparare quei principi e quegli indici con i fatti concreti sottoposti all’attenzione del tribunale.

6.2.2. — Il primo indice da valutare è il tipo di atto del quale si discute: se si tratta di atto previsto dai regolamenti delle Camere, ovvero compiuto *intra moenia*, l’insindacabilità dovrà ritenersi *in re ipsa*, mentre in caso contrario si dovrà esaminare se, pur essendo stato l’atto compiuto *extra moenia*, essa possa ritenersi proiezione esterna, prosecuzione, o comunque atto connesso all’atto parlamentare tipico.

Nel caso di specie, nessun dubbio può sussistere sul fatto che una intervista rilasciata al di fuori del Parlamento non rientri in alcun atto parlamentare tipico (ultime di una lunga serie, in tal senso, Corte cost. 16 aprile 2004, n. 120; Corte cost. 24 giugno 2003, n. 219; Corte cost. 31 ottobre 2002, n. 435, la quale aveva ad oggetto — proprio come nel caso di specie — una intervista rilasciata ad una agenzia di stampa).

6.2.3. — Occorre dunque esaminare se l'intervista rilasciata dall'on. Bondi possa ritenersi attività parlamentare «non tipizzata», come tale coperta dalla insindacabilità di cui all'art. 68 Cost.

A tal fine, deve ricordarsi come gli atti atipici insindacabili *ex art. 68 cit.* sono soltanto quelli «che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica (*cf.* Corte cost. 16 aprile 2004, n. 120; Corte cost. 24 giugno 2003, n. 219; Corte cost. 4 dicembre 2002, n. 509; Corte cost., 15 febbraio 2000, n. 56, in *Foro it.*, 2000, I, 1041). Questo concetto è stato spiegato dalla Consulta indicando come «ciò che rileva, ai fini dell'insindacabilità, è dunque il collegamento necessario con le «funzioni» del Parlamento, cioè l'ambito funzionale entro cui l'atto si iscrive, a prescindere dal suo contenuto comunicativo, che può essere il più vario, ma che in ogni caso deve essere tale da rappresentare esercizio in concreto delle funzioni proprie dei membri delle Camere, anche se attuato in forma «innominata» sul piano regolamentare» (Corte cost. 16 aprile 2004, n. 120).

Per stabilire, a sua volta, se sussista il ricordato nesso funzionale tra atto atipico e funzione parlamentare, occorre avere riguardo ad una serie di indici suggeriti dalla Corte costituzionale, nessuno dei quali risulta soddisfatto nel caso di specie, ed in particolare:

(a) La natura ufficiale o pubblica dell'atto, «destinato a confluire nella documentazione della attività di quell'organismo».

Nel caso di specie, è evidente che una intervista ad un quotidiano non è destinata a confluire nella documentazione della Camera o di altri enti pubblici.

(b) La circostanza che le dichiarazioni contengano l'espressione di ragioni politiche; e cioè che il contenuto «politico» rappresenti l'aspetto argomentativo sul quale si articola «l'opinione».

Nel caso di specie, nell'intervista oggetto del giudizio non si formula alcuna opinione, ma si afferma un fatto (la falsità delle dichiarazioni); e comunque non è contenuta alcuna motivazione o giustificazione purchessia dell'accusa di falsità.

(c) La circostanza che l'atto atipico sia compiuto in un contesto cronologico unitario rispetto all'atto parlamentare tipico.

Nel caso di specie, l'intervento in aula dell'on. Bondi, del quale si è già sottolineata la comunanza solo generica rispetto al tema dell'intervista, risale ad un anno e mezzo prima (si veda, in tal senso, Corte cost. 6 dicembre 2002, n. 521, ove si afferma che il nesso funzionale tra dichiarazioni *extra moenia* atipico ed espletamento delle funzioni parlamentari «esiste se in quanto la dichiarazione possa essere identificata come «divulgativa all'esterno di attività parlamentari»; ossia se ed in quanto esista una sostanziale corrispondenza di significato con opinioni già espresse, o contestualmente espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari tipiche, non essendo sufficiente una mera comunanza di argomenti»; nel caso di specie, per contro, l'on. Bondi mai risulta avere espresso nell'esercizio delle proprie funzioni pareri sulla veridicità o falsità degli insegnamenti dei dottori Gianaroli e Giorlandino).

(d) La circostanza che l'atto atipico sia «conseguenziale» ad un atto tipico, costituisca cioè divulgazione di un atto compiuto immediatamente prima.

Nel caso di specie, l'intervista non ha divulgato alcuna precedente dichiarazione (per tutti e quattro questi «indici» si veda Corte cost. 24 giugno 2003, n. 219; per la necessaria natura divulgativa dell'atto compiuto *extra moenia* si veda anche Corte cost. 4 dicembre 2002, n. 508).

(e) La circostanza che le dichiarazioni rese dal parlamentare siano «specifiche e circostanziate» (Corte cost. 4 dicembre 2002, n. 508).

Nel caso di specie, invece, l'accusa di falsità è restata del tutto generica, priva delle indicazioni del perché le dichiarazioni rese dagli attori sarebbero state «false». Non sarà superfluo ricordare come, secondo la sentenza da ultimo citata, deve essere escluso il nesso funzionale tra dichiarazioni contenenti l'attribuzione di un fatto specifico ad una persona, e l'atto parlamentare contenente la denuncia di un fatto diverso, ascritto alla stessa persona. *A fortiori*, dunque, tale nesso non può ravvisarsi nel caso di specie, in cui non risulta da alcun atto che l'on. Bondi abbia mai in alcun atto tipico denunciato fatti commessi dagli attori del giudizio *a quo*, ovvero messo in dubbio la loro capacità ed onestà professionale.

(f) Tra l'atto atipico e il (precedente) atto tipico deve sussistere una «corrispondenza sostanziale di significato» (*ex permultis*, Corte cost., 15 marzo 2002, n. 52, in *Foro it.*, 2002, I, 1278; Corte cost., 15 marzo 2002, n. 51, in *Foro it.*, 2002, I, 1278; Corte cost., 24 marzo 2000, n. 82, in *Giust. pen.*, 2000, I, 105; Corte cost., 15 febbraio 2000, n. 58, in *Foro it.*, 2000, I, 1041; Corte cost., 15 febbraio 2000, n. 56, in *Foro it.*, 2000, I, 1041, oltre le sentenze citate subito appresso).

Tale corrispondenza è stata esclusa in un caso in cui le dichiarazioni oggetto del giudizio consistevano in valutazioni sulle qualità professionali e personali di un terzo, prive di riscontro nelle considerazioni svolte in sede

parlamentare (Corte cost. 12 novembre 2002, n. 448). Ed analogamente, nel caso di specie, nell'(unico) intervento svolto dall'on. Bondi sul tema della PMA, come già ripetutamente rilevato, non è contenuto alcun riferimento alla attività dei dottori Gianaroli e Giorlandino, né alla loro capacità professionale.

Perché si possa ravvisare la suddetta «corrispondenza sostanziale di significato», inoltre — anche questo lo si è già rilevato — «non basta la semplice comunanza di argomenti, né, tantomeno, la semplice riconducibilità ad un medesimo contesto politico» (Corte cost., 21 luglio 2000, n. 321, in *Foro it.*, 2000, I, 2744; Corte cost., 13 ottobre 2000, n. 420, in *Foro it.*, 2000, I, 3400; Corte cost. 26 giugno 2002, n. 294, nella quale si aggiunge altresì che non sono coperti dalla insindacabilità gli «apprezzamenti» sul conto di terzi, mai contenuti in alcun precedente atto parlamentare tipico: e nel caso di specie l'addebito di falsità ai dottori Gianaroli e Giorlandino non risulta mai contenuto in alcun atto parlamentare compiuto dall'on. Bondi).

La comunanza di argomenti o la ricorrenza di un contesto genericamente politico in cui la dichiarazione si inserisca non possono valere di per sé a conferire carattere di attività parlamentare a manifestazioni di opinioni che siano oggettivamente ad essa estranee in quanto, tra l'altro, «sarebbe (...) contraddittorio da un lato negare — come è inevitabile negare — che di per sé l'espressione di opinioni nelle più diverse sedi pubbliche costituisca esercizio di funzione parlamentare, e dall'altro lato ammettere che essa invece acquisti tale carattere e valore in forza di generici collegamenti contenutistici con attività parlamentari svolte dallo stesso membro delle Camere» (così, icasticamente, Corte cost., 17 gennaio 2000, n. 10, in *Foro it.*, 2000, I, 332).

La «corrispondenza sostanziale di significato» tra dichiarazioni e atti tipici della funzione parlamentare, pertanto, non può comportare la riconduzione «alla funzione parlamentare dell'intera attività politica, giacché, altrimenti, la prerogativa costituzionale rischierebbe di trasformarsi in un «privilegio personale» (Corte cost. 26 giugno 2002, n. 283).

La corrispondenza sostanziale di significato, infine, è stata dalla Corte costituzionale esclusa là dove le dichiarazioni *extra moenia* consistano in insulti od apprezzamenti personali (Corte cost. 20 giugno 2002, n. 257; Corte cost. 17 maggio 2001, n. 137, in *Foro it.*, 2001, I, 2145): e nel caso di specie gli attori del giudizio *a quo* ascrivono giustappunto al convenuto di avere formulato un pesante apprezzamento sulla loro onestà professionale.

In definitiva, nella vicenda che qui ci occupa ci troviamo dinanzi al caso di un deputato che — un anno e mezzo prima — interviene in una discussione generale su un d.d.l. avente ad oggetto la PMA, svolgendo il tema della necessità del superamento delle divisioni tra i partiti politici; ed un anno e mezzo dopo dichiara alla stampa che due medici e ricercatori dediti alle pratiche di PMA avrebbero reso in televisione dichiarazioni false.

Arduo, pertanto, appare ravvisare il nesso funzionale tra l'intervento in aula e l'intervista.

7. — A conclusione e completamento delle osservazioni che precedono, si ritiene doveroso ricordare che, in tema di tutela dei diritti inviolabili della persona (tra i quali rientra indubitabilmente il diritto all'onore ed alla reputazione), che si affermano lesi da atti compiuti dal parlamentare *extra moenia*, la sindacabilità dovrebbe essere la regola (anzi, la «grande regola», per usare la vivida espressione di Corte cost., 2 novembre 1996, n. 379, in *Foro it.*, 1997, I, 370), e l'insindacabilità l'eccezione.

E ciò non solo perché l'insindacabilità è perenne, e pertanto — ove riconosciuta o dichiarata — preclude per sempre la tutela del diritto che si assume lesa, ma anche e soprattutto perché, al fine di evitare che si trasformi in inammissibile privilegio, l'insindacabilità per gli atti compiuti *extra moenia* deve essere contenuta entro i ristretti limiti di «proporzionalità», indicati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, tra il fine divisato (la garanzia del parlamentare) e il mezzo adottato (la compressione del diritto altrui). E la Corte di Strasburgo, con recente decisione, ha ritenuto non rispettato il suddetto principio di proporzionalità quando l'atto asseritamente lesivo dell'altrui reputazione (anche in quel caso, un'intervista) sia reso al di fuori dell'aula parlamentare, e il sindacato su esso sia rimesso unicamente alla decisione di un organo politico, quale un'assemblea parlamentare (CEDU, sez. I, 3 giugno 2004, *De Jorio c. Italia*, in causa 73936/01).

P. Q. M.

Visti gli artt. 68 Cost.; 37 legge 11 marzo 1953 n. 87, e 26 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, come modificato dalla deliberazione della Corte costituzionale 10 giugno 2004.

Ricorre a codesta ecc.ma Corte affinché:

a) dichiarare ammissibile il presente ricorso, fissando termine per la notifica alla Camera dei deputati del ricorso medesimo e dell'ordinanza di ammissibilità;

b) *accerti e dichiari che la Camera dei deputati, deliberando che i fatti per i quali pende dinanzi a questo tribunale il giudizio n. 52562/04 concernono dichiarazioni rese dall'on. Sandro Bondi nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ha esercitato illegittimamente il proprio potere, violando l'art. 68, primo comma, Cost., e ledendo in tal modo le attribuzioni di questo tribunale;*

c) *in conseguenza, accerti e dichiari che non spetta alla Camera dei deputati dichiarare l'insindacabilità, a norma dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato Sandro Bondi, per le quali pende dinanzi a questo tribunale il giudizio n. 52562/04;*

d) *per l'effetto, annulli la deliberazione di insindacabilità votata dalla Camera dei deputati il 30 settembre 2004.*

Roma, addì 28 ottobre 2004

IL GIUDICE: Marco ROSSETTI

AVVERTENZA: L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 119/2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1<sup>a</sup> serie speciale, n. 12 del 23 marzo 2005.

05C0474

N. 18

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 2 aprile 2005  
(del G.i.p. del Tribunale di Brescia)*

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico dell'on. Vittorio Sgarbi per il reato di diffamazione aggravata in danno del dott. Piercamillo Davigo - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Brescia - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentare.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 17 marzo 2004.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

IL GIUDICE

Letti gli atti del procedimento penale in epigrafe, a carico dell'on.le Vittorio Sgarbi, nato a Ferrara l'8 maggio 1952, difeso fiduciarmente dall'avv. Salvatore Pino del foro di Milano e dall'avv. Giampaolo Cicconi del foro di Camerino, ed elettivamente domiciliato in Macerata, via Fratelli Pianesi 5, presso lo studio dell'avv. Cicconi;

Imputato del delitto di diffamazione aggravata in danno del magistrato dott. Piercamillo Davigo, all'epoca dei fatti in servizio presso la Procura della Repubblica presso il tribunale di Milano;

Sentite le parti sulle determinazioni da assumere in esito alla deliberazione della Camera dei deputati del 17 marzo 2004, la quale ha affermato che tutti i fatti in questa sede contestati al deputato Sgarbi Vittorio concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68 comma primo della Costituzione;

O S S E R V A

1. — Fatto.

Il processo ha ad oggetto le frasi pronunciate e le condotte tenute dal deputato Vittorio Sgarbi nel corso della puntata del 26 giugno 1998 del programma televisivo Sgarbi quotidiani, diffuso dall'emittente Canale 5.

In tale occasione. l'on. Sgarbi, conduttore del programma televisivo, parafrasando l'imputazione:

in qualità di conduttore esponeva durante la sigla iniziale della trasmissione un disegno raffigurante due maiali vestiti da magistrati con tocco, toga, un coltello e un grembiule sporco di sangue, e commentando ironicamente, rivolto al Martinez, «È tua la copertina? Ti volevi riferire ai magistrati di Venezia? Di qualunque altra città d'Italia? ... non c'è nessun collegamento tra la copertina di Martinez e la musica che fa siam tre piccoli porcellin e quello che dirò io... i porci miei sono porci miei, i porci tuoi sono porci tuoi...»;

dichiarava poi, in relazione alla recensione di un libro pubblicato dal dott. Davigo «io vi suggerisco, se avete intenzione di scrivere libri, di fare prima i magistrati: se voi volete avere una recensione sul Corriere in terza pagina, voi dovete non fare il libro e basta, ma fare il magistrato, magari del pool di Milano, perché se lo fai a

Forlì o a Ravenna o anche a Venezia, non ti danno neanche la quindicesima; allora dovete fare i Magistrati a Milano per pubblicare un libro di cui spero godrete dei diritti d'autore e allora soltanto avrete una recensione in terza pagina», e mostrando la terza pagina del quotidiano «Corriere della Sera», suggeriva agli ascoltatori: «Come la chiamereste voi questa pagina? Io la chiamerei leccata di c... (bip). Trattasi del c... (bip) del dott. Davigo» ed aggiungeva frasi sarcastiche sulla circostanza che la recensione occupasse lo spazio di sette colonne;

quindi, durante il dialogo conduttore-ospite con l'avv. Taormina, presente in studio, accreditava la tesi che il dott. Davigo avesse «mandato» il Maresciallo della Guardia di Finanza Scaletta Salvatore (distaccato presso la Procura della Repubblica di Milano ed alle dirette dipendenze del Sostituto Procuratore Davigo) ad interrogare il finanziere Pier Francesco Pacini Battaglia al precipuo scopo di «fargli dire» che Taormina era legato a clan camorristici e dunque al fine di «incastrarlo» e provocare un'indagine per reati di mafia a carico di quest'ultimo.

Con atto depositato il 15 settembre 1998 Piercamillo Davigo sporgeva denuncia querela nei confronti di Vittorio Sgarbi e di chiunque altro avesse concorso nella commissione del reato, ritenendosi diffamato da quanto sopra riportato.

Nell'udienza preliminare del 16 dicembre 2003, svoltasi nella contumacia degli imputati, il querelante si costituiva parte civile; la difesa dello Sgarbi quindi chiedeva al giudice di pronunciare sentenza di proscioglimento *ex art. 129 c.p.p.* per la insindacabilità delle opinioni espresse dal proprio assistito, ritenute scriminate ai sensi dell'art. 68 della Costituzione. Le altre parti si opponevano alla richiesta e chiedevano che in applicazione dell'art. 3 comma 4 della legge 140/2003 il giudice trasmettesse gli atti alla Camera dei deputati, Camera di appartenenza dell'imputato, perché deliberasse sulla questione. Con ordinanza del 23 dicembre 2003 questo giudice investiva della questione la Camera dei deputati, con la seguente motivazione:

«a parere di questo giudice le condotte descritte in imputazione, che il querelante assume offensive della propria reputazione, non sono ricomprese tra quelle oggetto del disposto dell'art. 68 Cost. siccome non espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, né a queste funzionalmente connesse; esse sono state tenute infatti nel corso di una trasmissione televisiva su di una rete a diffusione nazionale («Sgarbi Quotidiani» del 26 giugno 1998, trasmessa dall'emittente Canale 5, e dunque al di fuori dell'esercizio delle tipiche funzioni parlamentari, in difetto di quel nesso funzionale con queste ultime che la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato nella manifestazione *extra moenia* delle opinioni espresse (in precedenza o contestualmente) nell'esercizio più proprio della funzione parlamentare (tra le molte, C. Cost. n. 51/02). In particolare non si ravvisa tale nesso nelle condotte relative alla «copertina» della trasmissione, raffigurante due maiali vestiti con toga, tocco, un coltello ed un grembiule sporco di sangue, commentata dallo Sgarbi, e nello sviluppo successivo della trasmissione, che verteva su di un volume scritto dal dott. Davigo che aveva ottenuto una recensione assai positiva, sul valore letterario di tale volume, anche in paragone ad un diverso volume scritto dallo stesso Sgarbi, che tuttavia non avrebbe ricevuto recensioni analogamente lusinghiere, e proseguiva sulla attività giudiziaria che, svolta dallo stesso dottor Davigo in contemporanea alla sua attività di scrittore e di conferenziere, poi sarebbe a volte risultata lacunosa o sbagliata, e tra l'altro «fatta» nel modo che di seguito descrive, che l'imputazione riassuntivamente riporta».

Il 22 marzo 2004 perveniva la nota con la quale il Presidente della Camera dei deputati comunicava che con delibera adottata dall'assemblea nella seduta del 17 marzo 2004 l'assemblea aveva dichiarato la insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Sgarbi, respingendo la proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere, che aveva chiesto di deliberare che i fatti del procedimento non costituivano opinioni espresse nell'esercizio di tali funzioni.

Alla successiva udienza del 5 ottobre 2004 il pubblico ministero e la parte civile chiedevano al giudice di sollevare conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, ritenendo che la Camera dei deputati avesse esorbitato dai propri poteri nell'adottare la delibera di insindacabilità; la difesa dell'imputato reiterava la richiesta di pronuncia *ex art. 129 c.p.p.*, producendo a sostegno documenti in parte già depositati nell'udienza del 16 dicembre 2003.

## 2. — Diritto.

Sono noti i principi delineati dalla sentenza 29 dicembre 1988 n. 1150 della Corte costituzionale: le prerogative parlamentari non possono implicare un corrispettivo potere valutativo dell'organo a tutela del quale sono disposte, e pertanto spetta alla camera di appartenenza il potere di valutare se la condotta addebitata ad un proprio membro debba qualificarsi come esercizio delle funzioni parlamentari, con l'effetto — in caso affermativo — di inibire una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità.

D'altra parte il potere valutativo delle camere può dirsi legittimamente esercitato solo entro i limiti della fattispecie contemplata dall'art. 68 comma 1 Cost.: in un sistema costituzionale — e comunitario — che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo (fra cui il diritto all'onore ed alla reputazione) quali valori fondamentali dell'ordina-

mento giuridico, il potere valutativo delle camere, lungi dall'essere arbitrario o vincolato a sole regole interne di self-restraint, è soggetto al controllo di legittimità affidato all'organo giurisdizionale di garanzia costituzionale, mediante lo strumento del conflitto di attribuzione, a norma degli artt. 134 Cost. e 37 legge 87/1953.

Così si esprime in proposito la Consulta: «Qualora il giudice di una causa civile di risarcimento dei danni, promossa da una persona lesa da dichiarazioni diffamatorie fatte da un deputato o da un senatore in sede extra-parlamentare, reputi che la delibera della camera di appartenenza, affermando l'irresponsabilità del proprio membro convenuto in giudizio, sia il risultato di un esercizio illegittimo [...] del potere di valutazione, può provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando avanti a questa conflitto di attribuzione. Il conflitto non si configura nei termini di una *vindicatio potestatis* (il potere di valutazione del Parlamento non è in astratto contestabile), bensì come contestazione dell'altrui potere in concreto, per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso».

Tali principi hanno quindi trovato conferma nelle successive sentenze della Corte costituzionale 16 dicembre 1993 n. 443 («in sede di conflitto di attribuzione [...] è possibile solo verificare se ai fini dell'esercizio in concreto del potere che ha condotto alla dichiarazione di insindacabilità [...] da parte della camera di appartenenza, sia stato seguito un procedimento corretto oppure se mancassero i presupposti di detta dichiarazione — tra i quali essenziale quello del collegamento delle opinioni espresse con la funzione parlamentare — o se tali presupposti siano stati arbitrariamente valutati») e 24 aprile 1996 n. 129.

È dunque evidente che, secondo l'ormai consolidato orientamento della stessa Corte costituzionale, il giudizio ad essa devoluto in sede di conflitto di attribuzione non si limita alla verifica della validità e congruità della motivazione con la quale la Camera di appartenenza del parlamentare abbia dichiarato insindacabile l'opinione espressa: «il giudizio in sede di conflitto tra poteri non si attegga a giudizio sindacatorio ... su di una determinazione discrezionale dell'assemblea politica. In questo senso va precisato e in parte corretto quanto affermato nella pregressa giurisprudenza circa i caratteri del controllo di questa Corte sulle deliberazioni di insindacabilità adottate dalle Camere ... la Corte, chiamata a svolgere, in posizione di terzietà, una funzione di garanzia, da un lato dell'autonomia della Camera di appartenenza del parlamentare, dall'altro della sfera di attribuzione dell'autorità giurisdizionale, non può verificare la correttezza, sul piano costituzionale, di una pronuncia di insindacabilità senza verificare se, nella specie, l'insindacabilità sussista, cioè se l'opinione di cui si discute sia stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, alla luce della nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione». (Corte cost. 17 gennaio 2000 n. 10).

Non può, in conclusione, dubitarsi che l'autorità giurisdizionale sia legittimata a far valere mediante conflitto di attribuzione la menomazione della propria sfera di attribuzioni che ritenga discendere dalla deliberazione di insindacabilità della Camera, in ipotesi adottata in mancanza di qualsivoglia nesso funzionale tra le opinioni espresse e la funzione parlamentare.

Nel caso di specie questo giudice ritiene che la deliberazione della Camera dei deputati leda la sfera di attribuzione dell'ordine giudiziario, perché adottata in difetto dei presupposti per l'applicazione della garanzia di cui all'art. 68 comma 1 della Carta costituzionale.

L'art. 3 comma 1 della legge 140/2003, riconosciuto costituzionalmente legittimo dalla Consulta, stabilisce che sono coperti dalla previsione di insindacabilità «in ogni caso» i disegni e proposte di legge, gli emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, interpellanze ed interrogazioni, gli interventi nelle assemblee e negli altri organi delle camere, qualsiasi espressione di voto comunque formulata, ed ogni altro atto parlamentare; si tratta di quelle attività «tipiche», per le quali le garanzie della libertà di estrinsecazione del mandato popolare sono massime. Inoltre, aggiunge la norma, è pure insindacabile «ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento».

L'ampia formulazione lessicale dell'art. 3 comma 1 citato ha condotto, nella fase di prima applicazione, a numerose eccezioni di incostituzionalità, che la Corte ha deciso, rigettandole, con la sentenza n. 120 del 16 aprile 2004.

Nella motivazione la Consulta ha ritenuto che la norma possa — e debba — essere letta in chiave di mera attuatività del disposto costituzionale dell'art. 68, dal quale le attività atipiche elencate non fuoriescono in ragione del richiamo, operato dall'art. 3, alla necessità della loro connessione «con l'esercizio della funzione propria dei membri del Parlamento».

La Corte costituzionale prosegue evidenziando come sulla base del dato testuale citato debba ritenersi che «il legislatore non innovi affatto alla predetta disposizione costituzionale, ... ma si limiti a rendere esplicito il (suo) contenuto ...specificando gli atti di funzione tipici, nonché quelli che, pur non tipici, debbano comunque essere

connessi alla funzione parlamentare, a prescindere da ogni criterio di localizzazione»; e chiosa sottolineando che sotto questo profilo il contenuto della norma è «in concordanza con le indicazioni ricavabili al riguardo dalla giurisprudenza costituzionale in materia».

Ancora, la Corte sottolinea come nell'evoluzione giurisprudenziale che pure vi è stata in materia non sia mai stato intaccato un principio che segna il limite estremo delle prerogative della insindacabilità: questa è posta ad esclusiva tutela della funzione, e non della persona del parlamentare, e non può dunque mai trasformarsi in un privilegio personale, come avverrebbe se si avesse una immunità dalla giurisdizione conseguente alla mera «qualità» di parlamentare.

È richiamando i contenuti espressi sul punto della ravvisabilità o meno del nesso funzionale tra condotta e funzione, è stato chiarito che le attività non tipizzate sono garantite dall'art 68 «nei casi in cui si esplicano attraverso strumenti, atti e procedure anche “innominati” ma comunque rientranti nel campo di applicazione del diritto Parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica»<sup>1</sup>. Rileva dunque il collegamento necessario con le funzioni del Parlamento, cioè l'ambito funzionale entro cui l'atto si iscrive, a prescindere dal suo contenuto comunicativo, che può essere il più vario, ma che in ogni caso deve rappresentare esercizio in concreto delle funzioni proprie dei membri delle Camere. In questo senso le attività di «ispezione, divulgazione, critica e denuncia politica» non rappresentano di per loro un indebito allargamento della insindacabilità, se risultano in connessione con l'esercizio di funzioni parlamentari, e dunque, come la Corte ha avuto modo di precisare, se rientrano nell'ambito della divulgazione e riproduzione, al di fuori dei lavori e delle attività parlamentari, di opinioni in quelle sedi manifestate e qualificate<sup>2</sup>.

Al contrario, l'attività di propaganda e critica politica svolta in assenza di un nesso funzionale con l'attività parlamentare propria è soggetta ai medesimi limiti di espressione di ogni altro cittadino che voglia partecipare alla vita politica nazionale.

L'art. 68 comma 1 Cost. è infatti espressione del principio di autonomia parlamentare, a garanzia del quale viene in parte sacrificato il fondamentale principio costituzionale di legalità e giurisdizione, in vista della realizzazione del superiore interesse dello Stato al libero svolgimento dell'attività legislativa e delle funzioni proprie del Parlamento: l'arbitraria estensione delle prerogative previste dall'art. 68 comma 1 Cost. a comportamenti non strettamente funzionali all'esercizio delle attribuzioni parlamentari importerebbe dunque l'ingiustificata menomazione della sfera delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria (e del diritto di ognuno a far valere in giudizio la lesione del proprio diritto all'onore ed alla reputazione).

Peraltro, come evidenziato dal relatore della Giunta per le autorizzazioni a procedere, soltanto una rigorosa applicazione di tali principi consentirebbe di non incorrere nelle sanzioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha ricordato anche recentemente (sentenza del 30 gennaio 2003, Cordova vs Italia, in un caso relativo a dichiarazioni rese proprio dall'on. Sgarbi), che condizione per la compatibilità del meccanismo di tutela dell'art. 68 Cost. con l'ordinamento comunitario e con i diritti individuali alla tutela dell'onore dei privati cittadini è la proporzione tra l'ambito delle condotte ritenute insindacabili ed il fine per il quale l'insindacabilità è prevista; e tale fine è, appunto, esclusivamente quello di garantire l'esercizio della funzione parlamentare senza condizionamenti.

Tale il quadro al quale attenersi per valutare se le condotte oggetto del presente procedimento siano o meno tra quelle garantite dall'art. 68.

Nel nostro caso, infatti, premesso che non v'è dubbio che le condotte delle quali si contesta la legittimità sono state tenute «fuori dal Parlamento», e fuori dalle attività parlamentari tipiche — specificamente nel corso di una puntata di un programma televisivo che l'on. Sgarbi ha condotto per anni, in base ad un contratto di natura privatistica con la rete televisiva — l'aspetto da verificare è proprio quello della riconducibilità delle condotte denunciate alle attività «atipiche» alle quali la norma citata fa riferimento; e questo necessariamente sotto il profilo della connessione di tali condotte con la funzione, ovvero attività parlamentare posta in essere dall'on. Sgarbi in quel torno di tempo.

Ritiene questo giudice che la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati non abbia fatto buon uso dei criteri valutativi sopra ricordati.

In primo luogo, non risulta che l'on. Sgarbi abbia mai azionato alcuna iniziativa parlamentare, tipica o atipica, relativamente alla questione c.d. del Maresciallo Scaletta; non pare che le interrogazioni autonomamente presentate il 24 ed il 25 giugno da due diversi deputati su alcuni aspetti della vicenda, prodotte in udienza dalla difesa dell'on. Sgarbi, possano valere a scriminare la condotta di un altro parlamentare.

<sup>1</sup> Vedi sentenze nn. 56/00, 509/02 e 219/03.

<sup>2</sup> Sentenze nn. 10, 11 e 320 del 2000.

Ma anche al di là di tale aspetto, oggetto del procedimento, e dunque della delibera, sono non solo le affermazioni relative alla supposta distorsione dell'attività investigativa diretta dal dott. Davigo a fini personali, in danno dell'avv. Taormina, ma tutte le condotte e le frasi riportate nell'imputazione, a partire dalla presentazione della puntata nella quale si sarebbe parlato del dott. Davigo con l'immagine dei «due maiali vestiti con toga e tocco, con un grembiule sporco di sangue ed un coltello in mano», con l'accompagnamento di una colonna sonora che cantava «siam tre piccoli porcellin...» ed il riferimento formalmente *ad escludendum* ai pubblici ministeri di Milano, e con le frasi sulla recensione del volume del Davigo, modi ed argomenti che appaiono difficilmente ricollegabili alla funzione pubblica parlamentare, e appaiono al contrario strettamente ed univocamente propri del privato cittadino Sgarbi, nelle note vesti di conduttore ed intrattenitore televisivo e, a sua volta, di autore di libri.

Per tali ragioni si ritiene che le opinioni espresse dall'on. Sgarbi nel corso della trasmissione Sgarbi quotidiani del giorno 26 giugno 1998 non costituiscano espressione dell'attività parlamentare ai fini dell'applicazione dell'art. 68 della Costituzione; il tutto, naturalmente, senza entrare nel merito della diffamatorietà o meno delle condotte descritte, o dell'esercizio del diritto di critica politica, questione di merito non pertinente alla presente fase processuale.

Sulla base di analoghe considerazioni la Giunta per le autorizzazioni a procedere ha proposto di deliberare nel senso della estraneità delle condotte e delle opinioni espresse alla funzione parlamentare, ritenendo che «non è sufficiente a fondare un giudizio di insindacabilità la mera coloritura politica delle affermazioni contestate, né la sola comunanza d'argomento con tematiche trattate in Parlamento... Le parole del deputato Sgarbi ... non risultano connesse con alcun atto parlamentare e dunque con la sua funzione di deputato, giacché non sono riprodotte dei contenuti di alcuna formale esplicitazione dell'esercizio del suo mandato».

Di segno contrario, invece, il parere espresso dall'Assemblea nella delibera del 17 marzo 2004, che questo giudice chiede venga annullata; si impone pertanto il ricorso e l'invio degli atti alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra Poteri dello Stato ai sensi dell'art. 37 della legge costituzionale n. 87 del 1953, con conseguente necessaria sospensione del presente procedimento, fino alla risoluzione del conflitto.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 68 e 134 Cost., 37 legge Costituzionale 11 marzo 1953 n. 87;*

*Promuove conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, perché dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati deliberare che le opinioni espresse dall'onorevole Vittorio Sgarbi in data 26 giugno 1998 nel corso della trasmissione televisiva Sgarbi quotidiani, in relazione alle quali è pendente avanti questo giudice dell'udienza preliminare procedimento penale per il delitto di diffamazione aggravata in danno del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano dott. Piercamillo Davigo, concernono opinioni espresse dall'on. Sgarbi nell'esercizio delle sue funzioni;*

*Chiede l'annullamento della delibera relativa, adottata il 17 marzo 2004 dalla Camera dei deputati, per violazione dell'art. 68 della Costituzione.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ai fini del deposito e la sospensione del presente processo sino alla risoluzione del conflitto.*

*Letto alle parti del procedimento penale nel corso dell'udienza.*

Brescia, addì 19 ottobre 2004

IL GIUDICE: Elisabetta PIERAZZI

---

AVVERTENZA: L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 105/2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, - 1<sup>a</sup> serie speciale, n. 11 del 16 marzo 2005.

## N. 19

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 7 aprile 2005*  
(del Tribunale di Bologna)

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico dell'on. Vittorio Sgarbi per il reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa in danno del dott. Giancarlo Caselli - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Bologna, prima sezione penale.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 27 maggio 2003.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

## IL GIUDICE

Letti gli atti del procedimento penale n. 1639/1999 R.G.N.R., n. 1881/1999 R.G. g.i.p. — n. 1510/2002 R. Gen. Tribunale di Bologna, pendente a carico di Sgarbi Vittorio e Canè Gabriele, come generalizzati in atti; Sentite le parti, che hanno concluso:

il p.m.: richiedendo la sollevazione del conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale; la P.C.: insistendo nella richiesta di sollevazione del conflitto di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale, richiamandosi a quanto evidenziato nella memoria scritta depositata agli atti *ex art.* 121 c.p.p.

i difensori degli imputati Sgarbi e Canè: hanno chiesto entrambi la pronuncia di sentenza *ex art.* 129 c.p.p., anche nei confronti dell'imputato Canè Gabriele: quanto all'imputato Sgarbi, in considerazione dell'intervenuta delibera di insindacabilità della Camera, e di quanto previsto dall'art. 3, comma 8, legge n. 140/2004; quanto all'imputato Canè, si chiede il proscioglimento dal reato contestatogli — art. 57 c.p. — perché il fatto non sussiste, in conseguenza della operatività della garanzia di cui all'art. 68, comma 1 Cost., intesa come esimente di carattere «oggettivo», come si evince dalla sentenza della Corte costituzionale n. 120/2004 intervenuta nel presente giudizio, e in quanto non sussiste il reato che il direttore del quotidiano avrebbe avuto il compito di controllare per impedirne la pubblicazione.

Su questo punto, il p.m. si è opposto chiedendo il rigetto della richiesta avanzata *ex art.* 129 c.p.p. dalla difesa Canè, pur ritenendo che le posizioni siano assolutamente collegate tra loro e da valutarsi unitariamente; la difesa di parte civile, in via subordinata alla richiesta principale di sollevazione del conflitto di attribuzione, si è opposta alla pronuncia *ex art.* 129 c.p.p. per la posizione Canè in quanto, qualora si ritenesse l'esimente *ex art.* 68, comma 1 Cost. di carattere «oggettivo», la stessa sarebbe tale rispetto al solo Parlamentare, a tutela delle sue funzioni, e non potrebbe trasmettersi ad altri soggetti.

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Preso atto della Delibera della Camera dei deputati intervenuta in data 27 maggio 2003, qui trasmessa in originale e pervenuta agli atti in data 3 giugno 2003, con la quale veniva approvata integralmente la proposta della giunta per le autorizzazioni circa l'applicabilità dell'art. 68, primo comma della Costituzione, nel senso di dichiarare che i fatti per i quali è in corso il procedimento penale n. 1639/1999 R.G.N.R. - n. 1881/1999 R.G. g.i.p., di cui al documento *IV-quater*, n. 73, concernono opinioni espresse dal deputato Sgarbi nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi del primo comma dell'art. 68 della Costituzione (*cf.* Relazione della giunta per le autorizzazioni doc. *IV-quater*, n. 73; discussione doc. *IV-quater*, n. 73; dichiarazioni di voto - doc. *IV-quater*, n. 73; votazione doc. *IV-quater*, n. 73; tutti componenti l'allegato A) al presente provvedimento, qui richiamati).

Premesso che il fatto per il quale è stato disposto il rinvio a giudizio dell'on. Sgarbi, si riferisce a frasi ritenute — secondo l'accusa — diffamatorie, attribuite al medesimo e pubblicate in un articolo di stampa sul quotidiano «Il Resto del Carlino» del 31 dicembre 1998, sotto il titolo «Caro Fini, non sono garantista Difendo tutti anche i più deboli» (*cf.* allegato B), qui richiamato).

L'on. Sgarbi avrebbe — secondo l'imputazione elevata a suo carico per il reato di cui all'art. 595, comma 3 e 61, n. 10 c.p. — con l'articolo suddetto, offeso gravemente la reputazione del dott. Giancarlo Caselli, all'epoca Procuratore della Repubblica di Palermo «a causa dell'adempimento delle sue funzioni e dell'atto di esercitarle, indicandolo espressamente come causa della morte del dott. Luigi Lombardini, verificatasi per suicidio a Cagliari l'11 agosto 1998, in quanto avrebbe posto in essere nei suoi confronti «una violenza intollerabile» così da condurlo alla disperazione ed al suicidio, il tutto in un contesto generale di iniziative giudiziarie caratterizzate dal «sequestro di innocenti».

La Camera dei deputati approvava integralmente la proposta della giunta per le autorizzazioni a procedere, la quale, richiesta di pronunciarsi per iniziativa dello stesso deputato Sgarbi, ha esaminato il caso nelle sedute del 6 marzo e 14 maggio 2003 (*cf.* Relazione della giunta, allegato A).

Nella relazione della giunta, si sottolineava che le affermazioni del deputato Sgarbi sono parse inserirsi nel contesto della perdurante polemica politica nel nostro Paese inerente al modo di procedere della Magistratura e in particolare nella forte critica politica manifestata dal deputato Sgarbi nei confronti dell'operato di taluni Magistrati, critica che in molte precedenti occasioni, l'Assemblea ha ritenuto insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma della Costituzione (si vedano per esempio tra i più recenti — i doc. IV-*quater* nn. 155, 157, 161, 162, 168 e 170 della XIII legislatura e n. 4 della XIV). Del resto, la garanzia di cui all'art. 68, primo comma della Costituzione, copre anche attività di critica e di denuncia del Parlamentare relativamente all'ordine del giorno dell'attività parlamentare, così com'era la polemica con la magistratura in quel periodo. Decisiva ai presenti fini, è poi la circostanza che le dichiarazioni del deputato Sgarbi sono di contenuto sostanzialmente corrispondente a quelle riportate nella sua interrogazione a risposta orale presentate il 15 settembre 1998 (Atto Camera n. 3/02843), il cui testo si riporta in allegato, e che dimostra appieno il nesso funzionale fra le dichiarazioni rese nel contesto del procedimento in titolo e l'attività parlamentare. Per tali motivi, all'unanimità, la giunta ha deliberato nel senso che i fatti per i quali è in corso il procedimento concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni (*cf.* relazione della giunta per le autorizzazioni - doc. IV-*quater*, n. 73 presentata alla Presidenza il 15 maggio 2003, a base della proposta approvata dalla Camera nella Seduta del 27 maggio 2003, n. 314, come da resoconto stenografico trasmesso al seguito della comunicazione inviata a questo Tribunale dal Presidente della Camera dei deputati, unitamente alla suddetta relazione e al testo dell'interrogazione parlamentare citata; documenti di cui all'allegato A).

Pervenuta la suddetta documentazione via fax nel corso dell'udienza dibattimentale del 28 maggio 2003, con riserva di trasmissione degli originali (giunti successivamente, in data 29 maggio 2003 alla Segreteria di Presidenza del Tribunale di Bologna), questo giudice disponeva un rinvio preliminare all'udienza del 17 settembre 2003, riservando ogni decisione senza espletare ulteriore attività istruttoria, come da ordinanza agli atti.

Successivamente, nelle more del rinvio, entrava in vigore la legge 20 giugno 2003, n. 140 intitolata «Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione, nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato» il cui art. 3, comma 1, ridefiniva l'ambito di applicazione del medesimo art. 68, primo comma della Costituzione, nei seguenti termini «l'art. 68, primo comma della Costituzione, si applica in ogni caso, per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di Parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento».

Alla successiva udienza del 17 settembre 2003, essendo pervenuta la deliberazione della Camera in senso favorevole all'applicazione dell'art. 68, comma 1 della Costituzione, già precedentemente all'entrata in vigore della suddetta legge, il giudice avrebbe dovuto, ai sensi dell'art. 3, comma 8 della legge n. 140/2003 «adottare senza ritardo i provvedimenti indicati nel comma 3 “ovvero” provvedere con sentenza, in ogni stato e grado del processo penale, a norma dell'art. 129 del codice di procedura penale», norma di carattere processuale, come tale di immediata applicazione.

In alternativa, il giudice ordinario conserva il potere di sollevazione del conflitto di attribuzione, fondato sulla stessa garanzia costituzionale che, in base ai principi dell'art. 68, comma 1 della Costituzione, delimita le rispettive sfere di attribuzione delle Camere e dell'Autorità giudiziaria.

Tale scelta alternativa è pertanto, tutt'oggi riservata al giudice ordinario di fronte all'intervento di una delibera di insindacabilità della Camera, qualora ritenga prodottasi attraverso la stessa un'indebita interferenza nella propria sfera di giurisdizione.

La pronuncia di una sentenza ai sensi dell'art. 129 c.p.p., imponeva tuttavia a questo giudice una valutazione preliminare dell'ambito di applicazione dell'art. 68, comma 1 della Costituzione, come ridefinito nel nuovo art. 3, comma 1, legge n. 140/2003, quale norma sopravvenuta di carattere sostanziale che delinea i casi di applicazione della causa di non punibilità, riconosciuta sussistente nel caso di specie, dalla delibera parlamentare di cui sopra.

Tale valutazione era ritenuta necessariamente preliminare ad ogni ulteriore decisione, anche in merito all'eventuale sollevazione del conflitto di attribuzione, posto che il nuovo tenore dell'art. 3 citato, appariva esorbitare dai limiti di applicazione della garanzia costituzionale prevista dall'art. 68, comma 1, Cost. laddove, secondo l'interpretazione di questo giudice, determinava un'indebita estensione dell'ambito di operatività dell'immunità parlamentare oltre i limiti definiti dall'attuale formulazione della norma costituzionale citata, quali individuati dalla pluriennale giurisprudenza della Corte costituzionale riguardo allo specifico tema del «nesso funzionale» tra le dichiarazioni rese da un Deputato e l'espressione di attività parlamentare; in particolare, si riteneva che la

nuova norma tendesse a riconoscere il rapporto di connessione funzionale non solo alla divulgazione del contenuto di atti o attività compiute dal medesimo Parlamentare, *intra moenia*, o ad attività che comunque fossero identificabili quale «espressione di attività parlamentare», ovvero manifestate in atti che costituiscano «estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'Assemblea» (*cf.* Corte cost. sent. 10/2000; 11/2000; 56/2000 e 420/2000), ma anche ad una serie di attività da questi compiute fuori della sede parlamentare, quali le attività di «critica e/o di denuncia politica» consistenti in opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, che presentino un mero collegamento di argomento o di comunanza — anche solo parziale — di tematiche, rispetto all'attività parlamentare dello stesso o di altri deputati (*cf.* ordinanza del 17 settembre 2003), e non un rapporto funzionale con attività parlamentari.

Per tali ragioni, ritenendosi che il nuovo art. 3, comma 1, legge n. 140/2003 fosse in contrasto con l'art. 68, comma 1, Cost. questo giudice sollevava questione di legittimità costituzionale con ordinanza del 17 settembre 2003.

Queste stesse ragioni imponevano di sollevare la questione di legittimità costituzionale prima di ogni altra decisione, anche in merito all'eventuale sollevazione del conflitto di attribuzione, posto che la risoluzione della questione appariva preliminare e decisiva, nel caso di specie, anche rispetto ad ogni valutazione del giudice precedente circa la sussistenza di un'indebita lesione della propria sfera di giurisdizione da parte dell'intervenuta delibera.

La Corte costituzionale si pronunciava con sentenza n. 120 del 7-16 aprile 2004, dichiarando infondata la questione sollevata, nei termini di cui in motivazione.

All'esito della pronuncia, veniva fissata l'odierna udienza per la ripresa del giudizio dopo la sospensione conseguente alla sollevata questione di legittimità costituzionale.

Nella sentenza n. 120/2004 la Corte — rigettando specifiche eccezioni di inammissibilità sollevate per difetto di rilevanza, dalla difesa Erariale — ha confermato che la questione di costituzionalità era preliminare ad ogni altra decisione, anche rispetto all'ipotizzata instaurazione di un conflitto di attribuzione, posto che «i giudici remittenti erano chiamati, innanzi tutto, ad applicare nei rispettivi giudizi, proprio quel comma della cui costituzionalità, appunto, dubitavano».

Pertanto, risolta la questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 1, legge n. 140/2003, non resta affatto preclusa la via del conflitto di attribuzione, posto che, alla ripresa del giudizio — sospeso a seguito della questione di legittimità costituzionale promossa con l'ordinanza del 17 settembre 2003 — il giudice è oggi nuovamente chiamato ad applicare l'art. 129 c.p.p., alla luce dell'intervenuta delibera di insindacabilità, ai sensi del nuovo art. 3, comma 8 stessa legge, conservando tuttavia, come si è detto, l'alternativa di sollevare conflitto di attribuzione qualora ritenga prodottasi, attraverso la delibera, un'indebita interferenza nella propria sfera di giurisdizione.

Si impongono allora alcune considerazioni preliminari, alla luce della recente sentenza della Corte costituzionale, alla quale questo giudice deve uniformarsi, trattandosi di decisione assunta in merito a questione di costituzionalità sollevata in questo stesso procedimento.

Nella medesima sentenza, la Corte ha affermato che il nuovo art. 3, nonostante la nuova e più ampia formulazione lessicale, può considerarsi disposizione di «attuazione, e cioè finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale il disposto dell'art. 68, comma 1», perché le attività analiticamente indicate nel nuovo art. 3, comma 1, pur potendo non essere esaustive del concetto di «funzione parlamentare», non fuoriescono dal campo materiale dell'art. 68, comma 1 Cost., «dal momento che il legislatore ha stabilito espressamente che tutte le attività ivi indicate debbono, comunque, anche se espletate fuori del Parlamento, essere connesse con l'esercizio della funzione propria dei membri del Parlamento, in conformità appunto con il primo comma dell'art. 68».

Con riferimento a tale formulazione, la Corte ritiene che la disposizione in esame non incida sulla portata della norma costituzionale, «ma si limiti invece a rendere esplicito il contenuto della disposizione stessa, specificando, ai fini della immediata applicazione dell'art. 68, primo comma, gli “atti di funzione” tipici, nonché quelli che, pur non tipici, debbono comunque essere connessi alla funzione parlamentare, a prescindere da ogni criterio di “localizzazione”, in concordanza, del resto, con le indicazioni ricavabili al riguardo dalla giurisprudenza costituzionale in materia».

Dopo avere precisato che non appare possibile definire esaustivamente «in positivo» l'intero contenuto preattivo dell'art. 68, comma 1 Cost., la Corte afferma la possibilità di definire invece, «in negativo», quali siano i limiti e confini dei rispettivi ambiti di competenza delle Camere e dell'A.G, enunciando — e riconfermando — il principio secondo il quale «non qualsiasi opinione espressa dal Parlamentare è sottratta alla responsabilità giuridica, ma soltanto le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni».

Affrontando poi la difficile problematica di individuazione del concetto di «nesso funzionale», la Corte ha riconfermato i precedenti orientamenti espressi in numerose sentenze pronunciate laddove chiamata a risolvere conflitti di attribuzione, precisando che:

1) Rientrano nella sfera dell'insindacabilità tutte le opinioni manifestate con atti tipici nell'ambito dei lavori parlamentari, ma anche, tra le attività non «tipizzate», quelle che «si esplicano mediante strumenti atti e procedure, anche innominati, ma comunque rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica» (cfr. sentenze n. 56 del 2000, n. 509 del 2002 e n. 219 del 2003).

2) Ciò che rileva ai fini dell'insindacabilità, è dunque il collegamento necessario con le «funzioni» del Parlamento, cioè l'ambito funzionale entro cui l'atto si iscrive, a prescindere dal suo contenuto comunicativo, che può essere il più vario, ma che in ogni caso, deve essere tale da rappresentare esercizio in concreto delle funzioni proprie dei membri delle Camere, anche se attuato in forma innominata sul piano regolamentare. Sotto questo profilo, non c'è perciò una sorta di automatica equivalenza tra l'atto non previsto dai regolamenti parlamentari e l'atto estraneo alla funzione parlamentare, giacché, come detto, deve essere accertato in concreto se esista un nesso che permetta di identificare l'atto in questione come «espressione di attività parlamentare» (cfr. sentenze nn. 10 e 11 del 2000, n. 379 e 219 del 2003).

3) Le attività di «ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica» che l'art. 3, comma 1 riferisce all'ambito di applicazione dell'art. 68, primo comma, non rappresentano di per sé, un'ipotesi di indebito allargamento della garanzia dell'insindacabilità apprestata dalla norma costituzionale, proprio perché esse, anche se non manifestate in «atti tipizzati», debbono comunque, secondo la previsione legislativa e in conformità con il dettato costituzionale, risultare in connessione con l'esercizio di funzioni parlamentari. È appunto questo «nesso» il presidio delle prerogative parlamentari e, insieme, del principio di eguaglianza e dei diritti fondamentali dei terzi lesi.

Il rapporto di «connessione» viene dunque riconosciuto come astrattamente possibile sia rispetto alla «divulgazione» di opinioni espresse dal medesimo parlamentare *intra moenia*, che in rapporto ad ulteriori e diverse attività espletate fuori della sede parlamentare, ma sempre e comunque necessariamente identificabili, in concreto, quale espressione dell'esercizio di una funzione parlamentare.

Ciò premesso, appare evidente che non ogni attività di «critica o denuncia politica» compiuta dal Parlamentare *extra moenia*, può ricadere per ciò solo nell'ambito di applicazione dell'art. 68, comma 1, Cost.; nemmeno quelle opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, che presentino un qualche «collegamento di argomento o di contesto» con l'attività parlamentare (dello stesso o di altri deputati), ma solo, come la Corte costituzionale ha più volte costantemente ribadito, in passato come nella recente sentenza n. 120/2004 «quelle attività che sino identificabili quale “espressione di attività parlamentare”, ovvero manifestate in atti che costituiscano “estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell’assemblea”» (così Corte costituzionale sent. n. 10/2000, n. 11/2000; n. 56/2000; n. 420/2000).

Sul punto, la Corte costituzionale ha ritenuto che «la semplice comunanza di argomento fra la dichiarazione resa ai mezzi di comunicazione o in dibattiti pubblici e le opinioni espresse in sede parlamentare non basta a estendere alla prima l'insindacabilità che copre le seconde. Né si può invocare a tal fine l'esistenza di un “contesto” politico in cui la dichiarazione si inserisca, giacché siffatto tipo di collegamenti non vale, di per sé, a conferire il carattere di attività parlamentare a manifestazioni di pensiero oggettivamente estranee ad essa. Deve esservi, dunque, un preciso nesso funzionale fra le dichiarazioni e l'attività parlamentare: nesso che può legittimamente essere affermato dalle Camere anche quando le dichiarazioni siano sostanzialmente riprodottrici dell'opinione sostenuta in sede parlamentare», e non invece, sulla base di un generico riferimento alla «azione politica» svolta dal deputato «dentro e fuori il Parlamento» sui medesimi temi (come quelli, rilevanti nel caso di specie, attinenti all'amministrazione della giustizia e alla tutela dei soggetti sottoposti a carcerazione preventiva) (cfr. Corte Cost. sent. n. 56/2000).

Tali principi risultano confermati dalla recente sentenza n. 120/2004, nella quale è rimarcata la necessità di un nesso funzionale inteso quale capacità della dichiarazione, pur se espressa mediante il compimento di atti, strumenti o procedure anche «innominati», di rappresentare un'estrinsecazione di una prerogativa riservata esclusivamente al Parlamentare, in quanto esercitata quale funzione propria dei membri delle Camere.

In altre parole, non è l'attività in sé a caratterizzare la condotta rientrante nell'ambito della c.d. «insindacabilità», ma la sua connessione con l'esercizio di una funzione parlamentare, pur se consistente in dichiarazioni manifestate attraverso modalità diverse dal compimento di atti «tipici» nell'ambito dei lavori parlamentari.

Solo in questo modo, infatti, è possibile «identificare le dichiarazioni rese al di fuori di quelle attività, e ciononostante riconducibili o inerenti alla funzione parlamentare, distinguendole così da quelle che ricadono nel

diritto comune a tutti i cittadini, e proteggendole tramite la speciale garanzia dell'art. 68, primo comma, della Costituzione. Senza con ciò determinare situazioni ingiustificate di privilegio personale» (*cf.* sent. nn. 320 e 321/ 2000, sent. 27 febbraio-15 marzo 2002, n. 50).

La Corte ha inoltre precisato nella recente sentenza n. 120/04, che «il criterio di delimitazione dell'ambito della prerogativa non è quello della «localizzazione» dell'atto, ma piuttosto quello funzionale, cioè riferibile in astratto ai lavori parlamentari. Solo a queste condizioni l'opinione così manifestata e così qualificata può essere considerata insindacabile anche quando dia luogo a forme di divulgazione e riproduzione al di fuori dell'ambito delle attività parlamentari»; a tal riguardo, ha richiamato espressamente le sentenze nn. 10/2000, 11/2000 e 320/2000, nelle quali, tra l'altro, si evidenziava l'essenzialità del requisito della «identità sostanziale di contenuto» tra le dichiarazioni rese «*extra moenia*» e le opinioni espresse in sede parlamentare, «essendo l'insindacabilità limitata a quel contenuto storico», ed escludendosi la natura delle prime quale «divulgazione» delle seconde, per la parte priva di corrispondenza di contenuto.

Alla luce della sentenza pronunciata dalla Corte costituzionale in seguito alla questione di legittimità sollevata nei termini anzi detti, e dei principi chiaramente riaffermati nella stessa, l'unica lettura interpretativa costituzionalmente legittima del nuovo art. 3, comma 1, legge n. 140/2003 è nel senso che la predetta disposizione non altera il contenuto dell'art. 68, comma 1 della Costituzione, né la portata operativa del «nesso funzionale», la cui esistenza va verificata nel singolo caso concreto, sulla base dell'interpretazione offerta dalla recente sentenza n. 120/2004 e dalla consolidata giurisprudenza della Corte, in essa riaffermata (*cf.* anche la recente sentenza n. 246 dell'8-20 luglio 2004, nella quale, con riferimento al nuovo art. 3, comma 1, legge n. 140/2003 è evidenziato che «come ha chiarito questa Corte nella sentenza n. 120 del 2004, la predetta disposizione non altera il contenuto dell'art. 66, primo comma, Cost.»).

Tale interpretazione, alla quale peraltro questo giudice deve attenersi in questo procedimento, porta ad escludere decisamente la possibilità di estendere il campo di applicazione della norma alle dichiarazioni rese dal membro delle Camere fuori della sede parlamentare, che si trovino in mero rapporto di collegamento o di comunanza di tematiche con lo specifico oggetto di attività compiute dal deputato nell'esercizio delle funzioni parlamentari, e che non siano, invece, autonoma espressione dell'esercizio di funzioni parlamentari, poiché solo in base a una tale interpretazione possono ritenersi dissipati i dubbi di legittimità costituzionale sollevati da questo giudice con la relativa ordinanza del 17 settembre 2003.

Sempre in base a tale interpretazione non possono condividersi, da parte di questo giudice, le conclusioni cui è pervenuta la Camera dei deputati con delibera adottata in data 27 maggio 2003 in approvazione della proposta della giunta per le autorizzazioni a procedere, «nel senso che i fatti per i quali è in corso il procedimento concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni», in quanto tali conclusioni risultano basate su un'erronea interpretazione dell'ambito di operatività dell'art. 68, comma 1 della Costituzione e della relativa disposizione di attuazione prevista dall'art. 3, comma 1, legge n. 140/2003, per le ragioni di seguito esposte.

Per consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, riaffermata come detto, anche nella recente sentenza n. 120/2004, è confermato che, trattandosi di valutare la sussistenza della prerogativa dell'immunità in rapporto alle dichiarazioni rese da un deputato ad un'agenzia di stampa, e pertanto rilasciate al di fuori delle attività parlamentari tipiche, il problema si risolve nello stabilire se quelle dichiarazioni siano ugualmente identificabili come espressione dell'attività parlamentare, e quindi possano ritenersi iscritte nell'ambito delle «opinioni» per le quali opera la citata garanzia costituzionale.

La delibera di insindacabilità pronunciata nella Seduta della Camera in data 27 maggio 2003, verte appunto sul riconoscimento del «nesso funzionale» tra le dichiarazioni rese dall'on. Sgarbi fuori del Parlamento e l'esercizio delle funzioni parlamentari, ovvero sull'applicazione al caso di specie, delle garanzie previste dall'art. 68, comma 1 della Costituzione, alla luce della disposizione normativa di attuazione di cui all'art. 3, comma 1, legge n. 140/2003.

Dall'esame del contenuto della delibera in oggetto, emerge chiaramente che il riconoscimento della insindacabilità è avvenuto sulla base di due essenziali motivazioni:

1) la ritenuta sostanziale corrispondenza di contenuti tra le dichiarazioni del deputato Sgarbi alla stampa e quelle riportate nella sua interrogazione a risposta orale n. 3/02843 presentata il 15 settembre 1998, laddove si afferma che «decisiva ai presenti fini è la circostanza che le dichiarazioni del deputato Sgarbi sono di contenuto sostanzialmente corrispondente a quelle riportate nella sua interrogazione a risposta orale presentata il 15 settembre 1998 (atto Camera n. 3/02843), il cui testo si riporta in allegato, e che dimostra appieno il nesso funzionale fra le dichiarazioni rese nel contesto del procedimento in titolo e l'attività parlamentare» (*cf.* Relazione della giunta - doc. IV-*quater*, n. 73, allegato A); peraltro, anche nella relazione preliminare in sede di discussione si rap-

presenta che «la decisione unanime della giunta riguarda un articolo pubblicato sul quotidiano “Il Resto del Carlino” di Bologna a firma dell’onorevole Sgarbi contenente una polemica sui fatti accaduti ai danni di alcuni cittadini che si sono trovati nel mirino di indagini poi rivelatesi assolutamente infondate. Alcuni di questi cittadini vengono citati e viene anche indicato il nome del dott. Giancarlo Caselli, il quale ha querelato Sgarbi. Peraltro, subito dopo la querela, si è potuto evidenziare, durante la seduta della giunta, che il contenuto dell’articolo sottoscritto dall’onorevole Sgarbi era di eguale tenore rispetto ad un atto ispettivo presentato a firma dello stesso deputato Sgarbi alla Camera dei deputati. Si è ritenuto che tale circostanza fosse decisiva e che le dichiarazioni del deputato Sgarbi, di contenuto sostanzialmente corrispondente a quelle della sua interrogazione, dimostrino un nesso funzionale tra le stesse affermazioni oggetto dello stesso procedimento e l’attività parlamentare svolta. Per questo motivo, il parere unanime della giunta è che il Parlamento accolga la richiesta di insindacabilità» (cfr. Discussione - doc. IV-*quater*, n. 73, relatore on. Vincenzo Fragalà, facente parte dell’allegato A) al presente provvedimento).

2) La portata interpretativa che la Camera ha inteso ribadire relativamente all’ambito di operatività della garanzia di cui all’art. 68, comma 1 della Costituzione, laddove si dice chiaramente che quest’ultima «copre anche attività di critica e di denuncia del Parlamentare relativamente a questioni all’ordine del giorno dell’attività parlamentare, così come era la polemica con la Magistratura in quel periodo» (cfr. Relazione della giunta - doc. IV-*quater*, n. 73, a base della proposta, approvata integralmente dalla Camera, di dichiarare che i fatti per i quali è in corso il procedimento penale di cui al doc. IV-*quater*, n. 73, concernono opinioni espresse dal deputato Sgarbi nell’esercizio delle sue funzioni, ai sensi del primo comma dell’art. 68 della Costituzione).

La giunta per le autorizzazioni specificava infatti, nella relazione a base della proposta poi approvata integralmente con la delibera del 27 maggio 2003 (cfr. Relazione della giunta - doc. IV-*quater*, n. 73, allegato A) che «le affermazioni del deputato Sgarbi sono parse inserirsi nel contesto della perdurante polemica politica nel nostro paese, inerente al modo di procedere della magistratura e in particolare, nella forte critica politica manifestata dal deputato Sgarbi nei confronti dell’operato di taluni magistrati, critica che in molte precedenti occasioni l’assemblea ha ritenuto insindacabile ai sensi dell’art. 68, primo comma della Costituzione».

Orbene, tale interpretazione dell’ambito di operatività dell’art. 68, comma 1 Costituzione, e quindi del riconoscimento del «nesso funzionale» tra le dichiarazioni rese «*extra moenia*» e l’esercizio delle funzioni parlamentari, risulta in netto contrasto con l’attuale contenuto e portata della norma costituzionale citata e della relativa norma di attuazione di cui all’art. 3, comma 1, legge n. 140/2003, come individuabile in base all’interpretazione data dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 120/2004 e ciò per due fondamentali ordini di ragioni:

a) le dichiarazioni rese dall’on. Sgarbi nell’articolo di stampa oggetto dell’imputazione per cui si procede, non risultano avere significato pienamente corrispondente a quelle contenute nell’interrogazione n. 3/02843 più volte citata, ma se ne discostano, quantomeno per una parte dotata di significato e rilevanza autonomi, non legata da alcun nesso funzionale che permetta di identificarle quale «espressione di attività parlamentare».

b) le dichiarazioni suddette, non possono essere ricomprese nell’ambito della garanzia costituzionale prevista dall’art. 68, comma 1 della Costituzione, solo perché ritenute genericamente riconducibili ad «attività di critica e di denuncia del parlamentare relativamente a questioni all’ordine del giorno dell’attività parlamentare, così com’era la polemica con la magistratura in quel periodo», o perché «sono parse inserirsi nel contesto della perdurante polemica politica nel nostro paese inerente al modo di procedere della magistratura, e in particolare nella forte critica politica manifestata dal deputato Sgarbi nei confronti dell’operato di taluni magistrati» (cfr. doc. IV-*quater*, n. 73 - Relazione della giunta per le autorizzazioni, allegato A), poiché in tal modo si viene ad estendere indebitamente il campo di applicazione dell’immunità ad ogni opinione espressa dal Parlamentare, *extra moenia*, nel corso della sua attività politica, che presenti un mero collegamento di argomento o di tematiche con quelle trattate nella sede parlamentare (dallo stesso o da altri deputati), e ciò anche qualora, come nel caso concreto, l’opinione non rivesta un qualche ruolo funzionale all’esercizio di un’attività parlamentare.

Esaminando le dichiarazioni riportate nell’articolo di stampa oggetto del procedimento penale, rispetto alle quali è intervenuta la delibera di insindacabilità e oggetto della verifica sull’esistenza del nesso funzionale — prescindendo in questa sede, da ogni valutazione sul merito dei fatti imputati all’on. Sgarbi, riservata alla sede propria del giudizio penale — nelle stesse si legge, tra l’altro «... E proprio perché non sono garantista ho difeso anche magistrati vittime del furore dei loro colleghi, da Michele Coiro a Francesco Misiani, ad Antonio Vinci, ad Aldo Ferrua, ad Angelo Bassi, e poi ho difeso modesti carabinieri indotti al suicidio o tenuti in carcere per le parole di un pentito o per aver fatto il loro dovere, come il colonnello Conforti. Ho difeso il buon diritto alla libertà e alla dignità di innumerevoli persone che non contano niente e che hanno subito traumi irreparabili, ho pianto i morti e ho rimpianto i suicidi non per vergogna o per malattia ma perché incapaci di resistere a una vio-

lenza intollerabile. E si chiamavano Moroni, Cagliari, Gardini, Mensorio, Lombardini, e molti altri. E allora? Sono questi i potenti? E non sono invece oggi, potenti, quei magistrati che hanno condotto alla disperazione e al suicidio uomini come loro, non mi importa se innocenti o colpevoli, certamente deboli? Il potente è Lombardini o Caselli? Io sono nemico della mafia e nemico di Caselli, e deploro i suoi metodi. Sto con il «potente» e suicida Lombardini; e voglio immaginare una situazione ribaltata: Caselli a Palermo che, indagato per avere sequestrato innocenti con indagini insufficienti (com'è realmente accaduto: Musotto, Lombardo, Scalone), viene interrogato da un pool di magistrati cagliaritari, arrivati con aerei di Stato ed eserciti di scorta, e guidati da Lombardini. Quale sarebbe stato l'umore di Caselli? Non voglio aggiungere altro...» (vedasi articolo di stampa di cui all'allegato A), qui richiamato).

Orbene, tali dichiarazioni non risultano avere contenuto pienamente corrispondente a quello dell'atto ispettivo indicato nella delibera in oggetto (vedasi interrogazione parlamentare presentata dall'on. Sgarbi — atto Camera n. 3/02843 — in data 15 settembre 1998, richiamato in allegato alla relazione della giunta sul doc. IV-*quater*, n. 73, approvata dalla Camera; documenti di cui all'allegato A); la divergenza emerge in termini di assoluta chiarezza laddove le stesse si estendono alla frase «... voglio immaginare una situazione ribaltata: Caselli a Palermo che, indagato per avere sequestrato innocenti con indagini insufficienti, come è realmente accaduto (Musotto, Lombardo, Scalone), viene interrogato da un pool di magistrati cagliaritari ... guidati da Lombardini. Quale sarebbe stato l'umore di Caselli? Non voglio aggiungere altro», introducendo contenuti nuovi e sostanzialmente diversi da quelli dell'interrogazione, che non possono identificarsi quale «espressione dell'esercizio della funzione parlamentare», perché non risultano collegati funzionalmente all'attività parlamentare.

Invero, queste ulteriori dichiarazioni non costituiscono certamente «divulgazione» dei contenuti dell'interrogazione parlamentare citata, ma assumono valenza di significato autonomo, ancorché riconducibile solo in parte alla medesima vicenda, nonché ricollegabili al medesimo tema oggetto di critica, ovvero l'operato di taluni magistrati.

Esse non possono pertanto, integrare quella «identità sostanziale di contenuti» individuata dalla giurisprudenza della Corte come possibile presupposto di applicazione della garanzia prevista dall'art. 68, comma 1, Cost.

Sul punto, la stessa Corte costituzionale ha ribadito che, anche nei casi di «sostanziale corrispondenza di contenuti solo parziale», le dichiarazioni rese dal parlamentare «*extra moenia*» «non possono considerarsi come divulgazione del contenuto delle interrogazioni», con la conseguenza che «per la parte priva di sostanziale corrispondenza ..., non possono ritenersi rese nell'esercizio delle funzioni parlamentari e dunque coperte dall'immunità ai sensi dell'art. 68, primo comma della Costituzione» (così Corte cost. sent. n. 10/2000 su un caso di conflitto di attribuzioni sollevato in relazione ad un altro procedimento a carico dell'on. Sgarbi per diffamazione a danno del dott. Caselli; si veda anche la sentenza n. 420/2000 nella quale si sottolinea come «quando vi è una semplice parziale comunanza generica di tematiche relative alla persona offesa dalle dichiarazioni ... non è ravvisabile una corrispondenza sostanziale di contenuti e significati con un atto parlamentare e, quindi, un carattere divulgativo»).

Invero, nell'interrogazione parlamentare presentata dall'on. Sgarbi in data 15 settembre 1998, seppure con le forme del «quesito dubitativo» proprie dell'atto tipico, venivano mossi rilievi specifici circa l'operato dei Magistrati della Procura di Palermo, tra i quali il dott. Caselli, e in particolare, circa alcune irregolarità che avrebbero caratterizzato le modalità di gestione dell'indagine svolta nei confronti del dott. Lombardini (all'epoca Procuratore della Repubblica presso la Pretura Circondariale di Cagliari) e l'espletamento concreto di alcuni atti giudiziari, in particolare le modalità della perquisizione e quelle definite «persecutorie» di conduzione dell'interrogatorio.

L'interrogante riteneva, tra l'altro «che le autorità competenti dovrebbero emettere immediatamente un provvedimento di cattura contro i cinque funzionari, in modo che gli stessi vengano immediatamente e separatamente interrogati sull'accaduto e, in particolare, su chi, per quali ragioni, con quali finalità (evidentemente estranee alla corretta amministrazione della giustizia), abbia deciso per l'interrogatorio e per la perquisizione e abbia fatto ventilare la possibilità di «di arresto per la mancata collaborazione» (tema da sempre pubblicizzato dalla cultura «inquisitoria» di Caselli e degli altri magistrati) con ciò creando il clima terrorizzante che secondo l'interrogante potrebbe aver causato la morte di Lombardini».

Secondo l'interrogante, tali metodi avrebbero potuto rappresentare la causa del suicidio del dott. Lombardini, tanto che nell'interrogazione si ipotizzava il ravvisarsi di fattispecie di reato quali quelle previste dagli art. 580 c.p. o 613 c.p., e si prospettava la necessità di adottare i conseguenti provvedimenti di carattere disciplinare e penale (vedasi interrogazione parlamentare n. 3/02843 del 15 settembre 1998, richiamata in allegato dalla relazione della giunta per le autorizzazioni sul doc. IV-*quater*, n. 73; atti questi, tutti componenti l'allegato A) al presente provvedimento).

L'interrogazione si riferisce dunque, a fatti specifici solo parzialmente e genericamente richiamati nel contenuto dell'articolo in questione — suicidio del dott. Lombardini e presunte responsabilità del dott. Caselli in

ordine allo stesso a causa dei metodi d'indagine adottati nel caso specifico — e solo genericamente compie un riferimento ad un possibile «uso distorto» della carcerazione preventiva quale «arma di pressione» per convincerlo a collaborare. Nell'articolo in oggetto invece, dopo un generico richiamo ai «... suicidi, non per vergogna o per malattia, ma perché incapaci di resistere a una violenza intollerabile ...» tra i quali si annovera anche il nome del dott. Lombardini, si introducono temi e contenuti nuovi, che non possono essere ritenuti sostanzialmente corrispondenti a quelli oggetto dell'interrogazione: in particolare, laddove si parla esplicitamente di «avere sequestrato innocenti sulla base di indagini insufficienti» (come realmente accaduto: Musotto, Lombardo e Scalone), attribuiti alla persona del medesimo magistrato dott. Caselli, e si citano tali casi nella descrizione esemplificativa di una situazione ipotetica in cui, attraverso un immaginato «rovesciamento dei ruoli», lo stesso magistrato si fosse trovato nella condizione di soggetto indagato per tali fatti, e il dott. Lombardini nella veste di titolare dell'inchiesta.

Dunque, nell'articolo oggetto dell'imputazione, da un lato si accosta la vicenda del Lombardini a quelle dei citati altri casi giudiziari — circostanza che non risulta assolutamente costituire contenuto dell'interrogazione parlamentare agli atti — dall'altro, si attribuisce espressamente al dott. Caselli «l'aver sequestrato innocenti con indagini insufficienti» con riferimento a casi specifici e diversi da quello del Lombardini — così dando luogo a una dichiarazione di contenuto dotato di rilevanza autonoma che non risulta trovare alcuna identità sostanziale con quello dell'interrogazione parlamentare ridetta.

In quest'ultima, risulta espresso un richiamo generico al concetto di un possibile uso distorto della carcerazione preventiva quale «arma di pressione» per indurre l'indagato a fornire la propria collaborazione; contenuto affatto diverso da quello che, nell'articolo di stampa, attribuisce al dott. Caselli, con riferimento a precisi casi giudiziari concreti, diversi da quello del dott. Lombardini, «l'aver sequestrato innocenti con indagini insufficienti».

In sostanza, le dichiarazioni dell'articolo di stampa oggetto del presente procedimento si limitano a tratteggiare l'identica vicenda evocata nell'atto di sindacato ispettivo, sulla quale si sono sviluppate espressioni diverse per forma e significati, oggetto di contestazione nel giudizio penale. Ma, come peraltro sopra richiamato e più volte affermato dalla Corte costituzionale, per l'operatività della prerogativa dell'immunità *ex art. 68, comma 1 della Costituzione*, «la semplice comunanza di argomento fra la dichiarazione che si pretende lesiva e le opinioni espresse dal deputato o dal senatore in sede parlamentare non può bastare a fondare l'astensione alla prima della immunità che copre le seconde. Tantomeno può bastare a tal fine la ricorrenza di un contesto genericamente politico in cui la dichiarazione si inserisca. Siffatto tipo di collegamenti non può valere di per sé a conferire carattere di attività parlamentare a manifestazioni di opinioni che siano oggettivamente ad esse estranee», né possono bastare «generici collegamenti contenutistici con attività parlamentari svolte dallo stesso membro delle Camere» (*cf. sentenza n. 10/2000*), poiché in tal modo, si determinerebbe un'indebita estensione della suddetta garanzia costituzionale a tutte le opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, e nel caso di specie, a dichiarazioni che non risultano identificabili quale «espressione della funzione parlamentare e/o di attività parlamentare».

Invero, le dichiarazioni pubblicate nell'articolo di stampa che ci occupa, soprattutto per la parte in alcun modo corrispondente al contenuto dell'interrogazione citata non risultano trovarsi in alcun rapporto funzionale rispetto a quest'ultima, né rispetto ad altre forme — seppure «innominate» — di esercizio di un'attività parlamentare, così da poterle qualificare come espressione di una facoltà che solo il membro delle Camere è in grado di svolgere proprio in forza del mandato ricevuto, e poterle differenziare da quelle, di analogo tenore, svolte da qualsiasi altro cittadino.

La Corte costituzionale, ha efficacemente espresso questo concetto, affermando che l'attività politica che non costituisca esplicazione della funzione parlamentare «rappresenta piuttosto esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati, sicché ad essa non può estendersi, senza snaturarla, una immunità che la Costituzione ha voluto, in deroga al generale principio di legalità e di giustiziabilità dei diritti, riservare alle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni», ed ancora sottolineando che in assenza di tale delimitazione funzionale dell'ambito della prerogativa, l'applicazione di quest'ultima «la trasformerebbe in un privilegio personale del parlamentare, con possibili distorsioni del principio di eguaglianza e di parità di opportunità fra cittadini nella dialettica politica» (*cf. Corte cost. sent. n. 10/2000, già sopra citata*).

Dunque si deve concludere che, sulla base interpretativa fornita dalla sentenza della Corte costituzionale n. 120/2004, tali dichiarazioni, specie per la parte priva di alcuna sostanziale corrispondenza con il contenuto dell'atto ispettivo citato, non possono ritenersi rese nell'esercizio delle funzioni parlamentari, e dunque coperte da immunità ai sensi dell'art. 68, comma 1, Cost. e relativa disposizione di attuazione di cui all'art. 3, comma 1, legge n. 140/2003.

Deve aggiungersi che le stesse dichiarazioni intervennero circa tre mesi dopo l'interrogazione parlamentare n. 3/02843, in un contesto nel quale — un articolo pubblicato in «replica» ad esternazioni di Massimo Fini a proposito di una vicenda giudiziaria del tutto diversa, afferente «la liberazione degli albanesi arrestati a Milano per aver ridotto in schiavitù alcuni bambini connazionali» — non sono ricavabili elementi indicativi di un rapporto funzionale tra le dichiarazioni dell'articolo di stampa e attività svolte dal parlamentare «in quanto membro delle Camere», e manca nelle dichiarazioni contenute nell'articolo, qualsiasi riferimento concreto ad attività parlamentari; si evince piuttosto, una collocazione delle dichiarazioni nell'ambito generale di una polemica diretta contro l'operato di taluni magistrati, tra i quali il dott. Caselli.

Tuttavia, in base all'interpretazione fornita dalla giurisprudenza costituzionale nella recente sentenza n. 120/2004, nonché nelle precedenti e successive pronunce, non può ritenersi sufficiente a fondare un giudizio positivo sull'esistenza di un nesso funzionale con riguardo alle dichiarazioni oggetto dell'imputazione, la circostanza che il deputato Sgarbi abbia, nel corso della sua attività politica e parlamentare, criticato con varia intensità l'operato di organi giudiziari o di taluni magistrati (*cf.* anche la recente sentenza della Corte costituzionale n. 246, 8-20 luglio 2004, in cui si ribadisce l'insufficienza di una generica comunanza di temi o di argomenti rispetto ad atti parlamentari «tipici», e si evidenzia come «in una pluralità di dichiarazioni rese in un unico contesto, è possibile individuare espressioni che, in quanto provviste di autonomo significato, sono separatamente valutabili ai fini dell'accertamento della sussistenza del nesso funzionale tra opinioni espresse *extra moenia* ed attività parlamentare»).

Ne consegue l'inevitabile disaccordo con le conclusioni tratte dalla Camera dei deputati nella delibera di insindacabilità adottata nella seduta del 27 maggio 2003, e la necessità per questo giudice — allo stato attuale del processo e tenuto conto di quanto disposto dall'art. 3, comma 8, legge n. 140/2003 in presenza di una delibera della Camera — di procedere alla sollevazione del conflitto di attribuzione *ex art.* 37, 38, legge 11 marzo 1953, n. 87.

Si ritiene infatti, che la deliberazione in oggetto abbia prodotto un'indebita lesione della sfera di giurisdizione costituzionalmente garantita all'A.G. che procede nel giudizio in epigrafe, dichiarando, in contrasto con l'art. 68, comma 1, della Costituzione e relativa disposizione di attuazione di cui all'art. 3, comma 1, legge n. 140/2003, che «i fatti oggetto del proc. penale a carico dell'on. Sgarbi concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni», laddove:

a) le dichiarazioni oggetto del procedimento non trovano piena corrispondenza di contenuti rispetto all'interrogazione del 15 settembre 1998, e non si identificano quale autonoma «espressione di attività parlamentare»;

b) la delibera ha erroneamente riconosciuto, nel caso di specie, l'operatività della garanzia prevista dall'art. 68, comma 1, della Costituzione, estendendo, in contrasto con la norma costituzionale citata, il campo di applicazione dell'immunità ad ogni opinione espressa dal Parlamentare, *extra moenia*, nel corso della sua attività politica, anche a quelle che presentano un mero collegamento di argomento o di tematiche con quelle trattate nella sede parlamentare, pur se prive — come nel caso concreto oggetto del procedimento penale in corso — di alcuna funzionalità all'esercizio di un'attività parlamentare.

Quanto alla legittimazione soggettiva di questo giudice a sollevare il conflitto di attribuzione, si osserva che la stessa discende, come più volte ribadito dalla stessa Corte costituzionale, dall'essere l'A.G. ricorrente — presso la quale è pendente il procedimento relativo ai fatti sui quali è intervenuta la delibera — «organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere di appartenenza o da essa rappresentato» (*cf.* tra le tante, ordinanza 248/2003).

Deve altresì ricordarsi che, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale, «non incide sulla ritualità della proposizione del conflitto da parte del potere giudiziario la circostanza che l'atto di promovimento non abbia la forma del ricorso ma quella dell'ordinanza, qualora, quest'ultima abbia i requisiti di cui all'art. 26 delle norme integrative» (*cf.* per tutte, la recente sentenza n. 247/2004).

Per quanto attiene l'interesse a sollevare conflitto di attribuzione, lo stesso appare indubitabilmente attuale, dal momento che, alla ripresa del giudizio dopo la sospensione conseguente alla sollevazione della pregiudiziale questione di costituzionalità, il giudice è chiamato a pronunciare senza ritardo sentenza *ex art.* 129 c.p.p., o in (unica) alternativa, a sollevare conflitto di attribuzione qualora ritenga prodottasi, come nel caso di specie, un'indebita lesione della propria sfera di attribuzioni in conseguenza della deliberazione di insindacabilità intervenuta, oggetto del ricorso.

Quanto alla posizione dell'imputato Canè Gabriele, va osservato che la risoluzione del conflitto di attribuzione rileva, in sede processuale, anche nei suoi confronti.

Invero, il Canè è imputato nel medesimo procedimento, del reato p. e p. dall'art. 57 c.p. in relazione al reato addebitato all'on. Sgarbi, «... perché per negligenza, quale direttore responsabile del quotidiano "Il resto del Carlino", ometteva di esercitare sul contenuto del periodico da lui diretto il controllo necessario ad impedire che venisse commesso il reato di cui sopra.».

In detta fattispecie penale, «il reato che con il mezzo della pubblicazione viene commesso dall'autore dell'articolo pubblicato, si configura come un evento del reato colposo addebitato al direttore del giornale» (cfr. Cass. penale, sez. V, n. 8418 del 28 luglio 1992; Conforme, sez. V, n. 8118 del 22 giugno 1999); ne deriva la evidente necessità di procedere alla trattazione congiunta delle due posizioni processuali, poiché l'accertamento sulla responsabilità del direttore del quotidiano ai sensi dell'art. 57 c.p., comporta la preliminare valutazione in merito alla ricorrenza del reato presupposto.

Nel caso *sub iudice*, tale accertamento non può prescindere dalla previa risoluzione del conflitto di attribuzione proposto, che appare pregiudiziale alla decisione riguardo la posizione dell'imputato Canè, in quanto il relativo esito è necessariamente incidente sul riconoscimento di una «causa di esclusione dell'anti-giuridicità del fatto» costituente il reato presupposto (cfr. Cass. penale, sez. V, n. 858 del 21 aprile 1999), tale dovendo intendersi la garanzia prevista dall'art. 68, comma 1 Cost., oggettivamente legata alla sussistenza di un nesso funzionale che, ove confermatane la ricorrenza in esito al conflitto, non potrebbe non influire sulla decisione nei confronti del Canè.

Peraltro, una diversa interpretazione porterebbe ad una inebita limitazione dell'operatività della scriminante oggettivamente legata al nesso funzionale, nella sede «divulgativa» dell'opinione che costituisce espressione di attività parlamentare.

Non appare pertanto possibile, allo stato, una separata valutazione del fatto reato attribuito al Canè, né una pronuncia *ex art.* 129 c.p.p.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 37 ss., legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 26 decr. presidente Corte cost. 21 luglio 2004;*

*Solleva conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale nei confronti della deliberazione adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 27 maggio 2003 n. 314 — discussione, dichiarazioni di voto e votazione - doc. IV-quater, n. 73 — con la quale si dichiarava che i fatti per i quali è in corso il procedimento penale n. 1639/1999 R.G.N.R. - n. 1881/1999 R.G.g.i.p., di cui al documento IV-quater, n. 73, concernono opinioni espresse dal deputato Sgarbi nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi del primo comma dell'art. 68 della Costituzione.*

*Chiede che l'eccellentissima Corte costituzionale annulli la delibera suddetta, dichiarando che non spetta alla Camera dei deputati dichiarare che i fatti per i quali è in corso presso il Tribunale di Bologna il procedimento penale n. 1639/1999 R.G.N.R. - n. 1881/1999 R.G.g.i.p. - n. 1510/02 R.G. Trib. a carico del deputato Vittorio Sgarbi, per diffamazione aggravata in danno del dott. Giancarlo Caselli, concernono opinioni espresse dal medesimo deputato Sgarbi nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68, comma 1 della Costituzione.*

*Visti gli artt. 37, 23 ss., legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina la trasmissione della presente ordinanza, dei relativi allegati e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;*

*Dispone allegarsi alla presente ordinanza, copia dei seguenti documenti, che vengono numerati, allo scopo, da pag. 1 a pag. 11:*

*Allegato A), composto dai seguenti atti, Relazione della giunta per le autorizzazioni - doc. IV-quater, n. 73 presentata alla Presidenza il 15 maggio 2003 e relativo allegato costituito dal testo dell'interrogazione n. 3-02843, XIII Legislatura in essa richiamata; resoconto stenografico della seduta della Camera dei deputati del 27 maggio 2003, n. 314, inerente la «Discussione - doc. IV-quater, n. 73», le «Dichiarazioni di voto - doc. IV-quater, n. 73, lettera di trasmissione dei suddetti da parte del Presidente della Camera dei deputati al Presidente del tribunale di Bologna pervenuta il 29 maggio 2003» (pagine da 1 a 10).*

*Allegato B): articolo di stampa oggetto del procedimento penale, pubblicato sul quotidiano «Il Resto del Carlino» del 31 dicembre 1998 (pag. 11).*

Bologna, addì 27 ottobre 2004

*Il giudice: Donatella SANTINI*

AVVERTENZA: L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 94/2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1ª serie speciale - n. 11 del 16 marzo 2005.

## N. 215

Ordinanza del 6 maggio 2004 (pervenuta alla Corte costituzionale il 7 aprile 2005) emessa dal Tribunale di Roma sui ricorsi riuniti proposti da Martini Franco ed altro

**Processo penale - Patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti - Condizioni per l'ammissione - Esclusione dal beneficio per l'imputato di reati di natura finanziaria o tributaria - Irragionevole disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa e del principio di non colpevolezza.**

- Legge 30 luglio 1990, n. 217, art. 1, comma 9; d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 91.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 27.

## IL TRIBUNALE

In composizione monocratica ha pronunciato la seguente ordinanza.

## P R E M E S S O

Nell'ambito di procedimenti penali a carico di Martini Franco e Farina Giorgio (+ altri), il Tribunale di Roma, sez. V penale e sez. VIII penale, rispettivamente con provvedimenti del 29 ottobre 1997 e del 3 novembre 1997, ammetteva i predetti al beneficio del patrocinio legale a spese dello Stato, ai sensi della legge n. 217/1990, all'epoca vigente.

I diversi procedimenti a carico degli imputati confluivano e venivano riuniti, per ragioni di connessione soggettiva e probatoria, nell'unico procedimento indicato in epigrafe, che, all'esito di un lungo e complesso dibattimento, veniva definito con sentenza del Tribunale collegiale di Roma, sez. VIII, II collegio, emessa il 17 gennaio 2003.

I difensori degli imputati, avv. Maurizio Giannone e Romolo Reboa, previo parere di congruità del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma, chiedevano la liquidazione degli onorari loro spettanti ma il tribunale, con decreto in data 28 novembre 2003, disponeva la revoca dell'ammissione del Martini e del Farina al patrocinio legale a spese dello Stato, argomentando, tra l'altro ed essenzialmente per quel che rileva in questa sede, che la presenza a carico dei predetti di imputazioni inerenti sia la violazione di normativa in materia finanziaria e tributaria sia illeciti di altra natura doveva comportare *ex lege*, la revoca *ex tunc* dell'ammissione al beneficio, ai sensi dell'art. 1, comma 9, della legge n. 217/1990, vigente sin dall'epoca del provvedimento di ammissione al patrocinio gratuito, e dell'art. 91, comma 1, lettera a) d.P.R. n. 115/2002, che ha ribadito detta esclusione.

Avverso tale decisione gli imputati proponevano ricorso *ex art. 99* d.P.R. n. 115/2002 e, fissata l'udienza camerale per il giorno 23 aprile 2004, il tribunale monocratico adito, sentiti i difensori dei ricorrenti ed il p.m., si riservava di decidere.

## O S S E R V A

I ricorrenti, assistiti dai difensori sopra indicati, muniti di procura speciale, oltre ad eccepire in via pregiudiziale l'incompetenza del tribunale collegiale a disporre la revoca del decreto di ammissione al patrocinio legale, essendo stato proposto appello avverso la sentenza del medesimo tribunale, hanno altresì prospettato la questione di legittimità costituzionale inerente il contrasto del citato art. 91 del d.P.R. n. 115/2002 e del precedente art. 1, comma 9, della legge n. 217/1990 con gli artt. 3, 24 e 27, secondo comma, Cost.

Deve ritenersi, innanzitutto, infondata la questione pregiudiziale di incompetenza sopra accennata, atteso che come già indicato dalla suprema Corte (*cf.* Cass. Pen. I n. 3804 del 27 ottobre 1994 e sez. IV n. 1338 del 13 maggio 1995), il giudice che ha deciso positivamente per l'ammissione al patrocinio gratuito, ben può successivamente, ove ne ricorrano le ragioni, legittimamente revocare detto provvedimento, dovendosi riconoscere allo stesso giudice la titolarità di un generale potere di autotutela nell'ambito del *sub* procedimento — di natura essenzialmente amministrativa — che conduce alla decisione sulla richiesta di ammissione al patrocinio legale a spese dello Stato ed a nulla rilevando la pendenza dell'impugnazione poiché, sin quando gli atti non fossero stati materialmente trasmessi alla Corte d'appello (trasmissione avvenuta nel caso di specie l'11 marzo 2004) il tribunale rimaneva competente a decidere in ordine a tutte le istanze presentate nell'ambito del procedimento.

Viceversa, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dai ricorrenti.

Invero, il caso di specie si caratterizza per la particolarità che agli imputati erano stati contestati reati di natura tributaria e finanziaria unitamente a delitti contro l'ordine pubblico (art. 416 c.p.) e contro il patrimonio e la lettera della normativa della cui costituzionalità oggi si dubita imponeva chiaramente la generale esclusione dei predetti dal beneficio dell'ammissione al patrocinio legale a spese dello Stato, senza che si potesse operare una distinzione peraltro concettualmente e sostanzialmente assai difficile se non impossibile, tra gli uni e gli altri illeciti loro ascritti.

Infatti, la lettera delle norme non lascia spazio a diverse letture atteso che già l'art. 1, comma 9, legge n. 217/1990 stabiliva che «in ogni caso...» l'ammissione al beneficio era d'escludersi per gli imputati di reati di natura finanziaria e/o tributaria mentre l'art. 91 d.P.R. n. 115/2002, in vigore, ha precisato e ribadito che il beneficio è escluso per «l'indagato, l'imputato ed il condannato...» per reati di quella natura per cui l'ammissione al patrocinio legale a spese dello Stato era ed è impedita dalla sola prospettazione dell'ipotesi accusatoria, prescindendosi da ogni vaglio nel merito, e, d'altra parte, la rigidità e la severità della norma va ricondotta alla sua *ratio* individuabile nell'impossibilità, per i soggetti cui viene mossa quel tipo di imputazione di accertarne validamente le condizioni patrimoniali (*cf.* Cass. sez. I, n. 2023 del 17 marzo 2000).

Nel caso di specie, quindi, nonostante la presenza di contestazioni di diversa natura, in applicazione delle citate norme, prevale il divieto di ammissione al patrocinio legale a spese dello Stato per la presenza di imputazioni di natura tributaria e finanziaria, così come peraltro evidenziato dal tribunale che ha revocato il provvedimento di ammissione al beneficio.

Consegue che il dubbio di costituzionalità, come appresso prospettato e già delineato dai ricorrenti, è sicuramente rilevante poiché, così come formulate, le norme in esame porterebbero ad una conferma dell'impugnato provvedimento di revoca.

Le indicate previsioni normative e, come meglio appresso precisato, il più generale impianto di cui al d.P.R. n. 115/2002, comportano, perciò, la conseguenza che imputati — od anche solo indagati — di reati di molteplice natura, e tra questi di taluni di natura finanziaria e/o tributaria, non possano usufruire per tale ragione del beneficio del patrocinio legale a spese dello Stato mentre chi fosse imputato di reati non comprendenti alcuni di natura tributaria e/o finanziaria, anche di eguale o maggiore gravità, ben potrebbe aver diritto a quel beneficio.

Invero, appare evidente il contrasto di detto sistema normativo innanzitutto con l'art. 3 Cost., non potendosi ravvisare alcuna ragionevolezza in quella disparità di trattamento; poi con l'art. 24 Cost. laddove il pieno esercizio del diritto di difesa sarebbe assicurato solo ai soggetti ai quali non venisse contestato alcun reato di natura tributaria e/o finanziaria, eventualmente connesso ad altri di diversa natura; infine, con l'art. 27, secondo comma Cost., risultando violato il principio di non colpevolezza sino alla decisione definitiva poiché la mera ed anche non formale contestazione di reati di natura tributaria e/o finanziaria, sempre eventualmente connessi ad altri di natura differente, imporrebbe l'esclusione del beneficio, senza alcuna possibilità di valutazione nel merito della fondatezza delle accuse ed anche laddove, addirittura, fosse intervenuta in seguito una decisione favorevole agli imputati.

La valutazione di non manifesta infondatezza della questione è rafforzata dalla considerazione che lo stesso d.P.R. n. 115/2002 consente, invece, l'ammissione al beneficio del patrocinio legale a spese dello Stato per coloro che intendessero ricorrere alle commissioni tributarie avverso provvedimenti di accertamento fiscale (art. 119 e segg. d.P.R. n. 115/2002) per cui non sembra che il Legislatore abbia ritenuto una ontologica incompatibilità tra il patrocinio gratuito e questioni che coinvolgono problematiche fiscali e tributarie.

Il presente procedimento, va, quindi, sospeso, in attesa della decisione della Corte costituzionale sul merito delle questioni sollevate.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 9, legge n. 217/1990 e 91 d.P.R. n. 115/2002 con riferimento agli artt. 3, 24 e 27 Cost.*

*Sospende il presente procedimento e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria per la notifica del presente provvedimento al Presidente del Consiglio dei ministri nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera e del Senato della Repubblica.*

Così deciso a Roma, il 5 maggio 2004.

*Il giudice: DI LORENZO*

## N. 216

*Ordinanza del 29 gennaio 2005 emessa dal T.a.r. per la Puglia sez. staccata di Lecce  
sul ricorso proposto da Margiotta Anna Rita ed altra contro Ministero della pubblica istruzione ed altro*

**Istruzione pubblica - Concorsi riservati ai docenti precari per l'immissione nei ruoli degli insegnanti di religione - Limitazione agli insegnanti che abbiano prestato continuativamente servizio d'insegnamento della religione cattolica per almeno quattro anni scolastici nelle scuole statali o paritarie, dall'anno scolastico 1993/1994 all'anno scolastico 2002/2003 - Arbitrarietà ed irrazionalità del requisito della continuità del servizio nell'arco temporale di un decennio - Ingiustificato deterioro trattamento degli insegnanti precari con periodi di insegnamento non continuativi, ma complessivamente molto più lunghi rispetto ai quattro anni richiesti - Incidenza sul diritto al lavoro - Lesione del principio dell'accesso ai pubblici impieghi in condizioni di parità - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge 18 luglio 2003, n. 186, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 4, 51 e 97.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza, sul ricorso R.G. n. 688/2004 proposto dalle sigg.re Anna Rita Margiotta e Maria Giovanna Schirosi rappresentate e difese dall'avv. Franco Carrozzo, come da mandato a margine del ricorso, presso lo studio dello stesso in Lecce, via Salandra n. 30, elettivamente domiciliate;

Contro il Ministero della pubblica istruzione e l'Ufficio scolastico regionale per la Puglia, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi, in virtù di mandato *ex lege*, dall'Avvocatura dello Stato di Lecce, pure per legge domiciliataria, per l'annullamento:

a) del bando di concorso per l'assunzione a posti di insegnante di religione cattolica nella Regione Puglia, di cui al D.D.G. 2 febbraio 2004 adottato in applicazione dell'art. 5 della legge n. 186/2003, nella parte in cui, all'art. 2, primo comma, prevede che il requisito di ammissione consistente nella prestazione di quattro anni di servizio nel periodo intercorrente tra l'a.s. 1993/1994 e l'a.s. 2002/2003 debba essere maturato attraverso il servizio reso in maniera continuativa in un quadriennio;

b) di ogni altro atto e provvedimento preordinato, collegato o consequenziale, previa declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma della legge 18 luglio 2003 n. 186.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle amministrazioni resistenti;

Visti gli atti tutti di causa;

Udito all'udienza del 2 dicembre 2004 il relatore dott. Luigi Viola; uditi altresì, l'avv. Carrozzo per le ricorrenti e l'Avv. dello Stato Colangelo per le amministrazioni resistenti;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue:

## F A T T O

Le ricorrenti sono docenti precarie incaricate dell'insegnamento di religione cattolica nelle scuole elementari statali della Provincia di Lecce.

In particolare, nel decennio previsto dall'art. 5, primo comma della legge 18 luglio 2003 n. 186, l'insegnante Margiotta ha prestato servizio per cinque anni (e, precisamente, per tre anni continuativi negli anni 1996/1997, 1997/1998 e 1998/1999 e per due anni negli a.s. 2001/2002 e 2002/2003) e la Schirosi per quattro anni scolastici (e, precisamente, negli anni 1995/1996, 1996/1997, 2000/2001 e 2002/2003).

Entrambe presentavano domanda per la partecipazione al concorso riservato, indetto con D.D.G. 2 febbraio 2004 e finalizzato all'immissione nei ruoli relativi all'insegnamento della religione nell'ambito della Regione Puglia del personale docente in possesso dei requisiti previsti dall'art. 5 della legge n. 186/2003.

Con il presente ricorso impugnano il detto bando di concorso, nella parte in cui (art. 2) limita la partecipazione agli insegnanti «che abbiano prestato continuativamente servizio d'insegnamento della religione cattolica, per almeno quattro anni scolastici nelle scuole statali o paritarie dall'a.s. 1993/1994 all'a.s. 2002/2003»; a base dell'impugnazione pongono unica censura di illegittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma della legge 18 luglio 2003 n. 186 per violazione degli artt. 3, 4, 51 e 97 della Costituzione, illegittimità derivata.

Con successivi decreti dd. 10 maggio 2004 prot. n. 7793/C10 e 7877/C10, il dirigente del Centro servizi amministrativi di Lecce disponeva l'esclusione delle ricorrenti dalla procedura concorsuale per difetto del requisito del quadriennio continuativo di servizio previsto dall'art. 2 del bando di concorso e l'annullamento della prova scritta sostenuta il 21 aprile 2004.

I decreti di esclusione dalla procedura erano impugnati dalle ricorrenti, con motivi aggiunti regolarmente notificati e depositati in data 24 giugno 2004, per: 1) eccesso di potere per incompetenza, violazione e falsa applicazione della legge 18 luglio 2003 n. 186 e del bando di concorso; 2) illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma della legge 18 luglio 2003 n. 186 per violazione degli artt. 3, 4, 51 e 97 della Costituzione; 3) violazione e falsa applicazione dell'art. 2 del bando di concorso, eccesso di potere per errore nei presupposti; 4) violazione e falsa applicazione del D.D.G. 2 febbraio 2004, eccesso di potere per errore nei presupposti.

Si costituivano le amministrazioni resistenti, controdeducendo sul merito dell'impugnazione.

All'udienza del 2 dicembre 2004, la sezione accoglieva l'istanza cautelare proposta dalle ricorrenti, fino alla decisione, da parte della Corte costituzionale, della questione di costituzionalità sollevata con la presente ordinanza.

## D I R I T T O

L'art. 5, primo comma della legge 18 luglio 2003 n. 186 (norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado) prevede l'indizione di un «primo concorso per titoli ed esami, intendendo per titolo anche il servizio prestato nell'insegnamento della religione cattolica ..... riservato agli insegnanti di religione cattolica che abbiano prestato continuativamente servizio per almeno quattro anni nel corso degli ultimi dieci anni e per un orario complessivamente non inferiore alla metà di quello d'obbligo anche in ordini e gradi scolastici diversi, e siano in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 3, commi 3 e 4».

Le ricorrenti presentavano domanda di partecipazione alla sessione riservata indetta con D.D.G. 2 febbraio 2004, in applicazione della citata previsione dell'art. 5, primo comma della legge n. 186/2003 ed erano escluse per difetto del requisito specifico di partecipazione costituito dal servizio di insegnamento reso in maniera continuativa per un quadriennio; è infatti incontestato che le ricorrenti siano in possesso del requisito del servizio di insegnamento di durata almeno quadriennale (nel caso della Margiotta, addirittura quinquennale) reso, però, in maniera non continuativa (e quindi in presenza di una significativa interruzione del periodo di insegnamento).

La principale censura sollevata dalle ricorrenti è costituita dall'incostituzionalità, per violazione degli artt. 3, 4, 51 e 97 della Costituzione, della previsione dell'art. 5, primo comma della legge n. 186/2003 nella parte in cui prevede la considerazione solo del servizio prestato in maniera continuativa per un quadriennio nell'ultimo decennio e non del servizio di insegnamento di durata quadriennale comunque prestato nel detto periodo.

Ad avviso della sezione, la questione di costituzionalità è rilevante e non manifestamente infondata.

Per quello che riguarda la rilevanza della questione di costituzionalità, ben poco vi è da dire; l'eliminazione dal testo della norma del requisito della continuità del servizio imporrebbe, infatti, l'annullamento anche della corrispondente previsione dell'art. 2 del bando di concorso e, quindi, l'ammissione delle ricorrenti alla procedura.

Per quello che riguarda la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, la sezione deve rilevare come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia affermato, ormai da lungo tempo, una soluzione che limita il controllo di razionalità delle scelte operate dal legislatore solo alle ipotesi in cui sia evidente la «palese arbitrarietà od irrazionalità» della soluzione normativa (Corte cost. 23 dicembre 1997 n. 431; 12 aprile 1996 n. 113; 30 dicembre 1997 n. 466; 7 novembre 2002 n. 437).

La soluzione, già affermata in termini generali e con riferimento ad altre problematiche, è stata poi estesa anche alla materia dell'accesso al rapporto di pubblico impiego da una serie di decisioni (Corte cost. 7 maggio 2004 n. 136; 6 luglio 2004 n. 205) che hanno evidenziato anche i nessi esistenti con la regola costituzionale del pubblico concorso prevista dall'art. 97, terzo comma della Costituzione.

In particolare, è stato rilevato come il concorso pubblico costituisca «la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (tra le molte, sentenze n. 34 del 2004, n. 194 del 2002 e n. 1 del 1999)» e come la regola generale del pubblico concorso possa dirsi rispettata «solo quando le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dell'ambito dei soggetti legittimati a parteciparvi» (Corte cost. 6 luglio 2004 n. 205).

Nel caso di specie, la presenza di «arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dell'ambito» dei soggetti partecipanti al concorso è resa del tutto evidente dalle considerazioni contenute nel ricorso introduttivo del giudizio, che possono essere recepite dalla sezione.

In primo luogo, deve rilevarsi come la previsione in ordine alla natura continuativa del servizio prestato non risponda certamente alla finalità di «selezionare il precariato più recente», in quanto il servizio quadriennale di insegnamento potrebbe benissimo essere stato prestato nella prima parte del decennio previsto dalla legge e, quindi, in un periodo abbastanza risalente: «il Legislatore — paradossalmente — consente l'accesso al concorso anche a chi ha prestato servizio dal 1993/1994 al 1996/1997 e poi più nulla ma non a chi ha insegnato negli ultimi tre anni ed un quarto in precedenza, dopo un'interruzione di un solo anno. Chi è lontano dall'insegnamento dall'agosto 1997 è ammesso e chi è in servizio dal 1998/1999 e poi continuativamente dal settembre 2000 ad oggi no».

È quindi evidente come la previsione legislativa non possa assolutamente trovare giustificazione nella volontà di dare prevalenza all'attività di insegnamento espletata in data più recente, in quanto l'applicazione della disposizione normativa legittima certamente la partecipazione alla procedura di soggetti che abbiano smesso ormai da lungo tempo l'attività di insegnamento (in ipotesi, addirittura, dall'agosto del 1997) e non dei soggetti che abbiano maturato il quadriennio di servizio negli ultimi cinque-sei anni (anche se in presenza di una significativa interruzione).

Del tutto paradossale è poi l'ipotesi, prospettata dalle ricorrenti, della possibile esclusione dalla procedura, in applicazione della previsione citata, di soggetti che abbiano prestato «ben otto anni di insegnamento di religione. Difatti un candidato che abbia insegnato nel decennio, con la scansione di tre anni di insegnamento, poi un'interruzione, altri tre anni, seconda interruzione e infine due anni di insegnamento, possiede nel decennio un'esperienza di ben otto anni, il doppio di un candidato ammesso, e pur tuttavia è escluso dal concorso. In tale condizione si trova che ha prestato servizio negli anni 1993/1994, 1994/1995, 1995/1996, 1997/1998, 1998/1999, 1999/2000, 2001/2002 e 2002/2003».

In definitiva, deve evidenziarsi come la previsione dell'art. 5, primo comma della legge n. 186/2003, introducendo la limitazione del carattere continuativo del servizio prestato ad un requisito (il quadriennio di insegnamento) già di per sé sufficiente a determinare la partecipazione al concorso di soggetti certamente in possesso di sufficienti requisiti di professionalità, dia vita ad una soluzione caratterizzata da quelle «arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione» dell'ambito dei soggetti legittimati a partecipare al pubblico concorso (Corte cost. 6 luglio 2004 n. 205) che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ritenuto costituzionalmente illegittime.

In conclusione, il Collegio ravvisa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma della legge 18 luglio 2003 n. 186, per violazione delle previsioni degli artt. 3, 4, 51 e 97 della Costituzione.

Va pertanto disposta — ai sensi degli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 — la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, oltre agli ulteriori adempimenti di legge meglio indicati in dispositivo.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87; 1 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale di cui alla deliberazione della stessa Corte costituzionale in data 16 marzo 1956:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione delle previsioni degli artt. 3, 4, 51 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma della legge 18 luglio 2003 n. 186;*

*sospende il presente giudizio;*

*ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni di cui al punto che segue;*

*dispone che, a cura della segreteria del tribunale, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Lecce, presso la sede del tribunale amministrativo regionale, nella Camera di consiglio del 2 dicembre 2004.

*Il Presidente: CAVALLARI*

*Il magistrato relatore: VIOLA*

N. 217

*Ordinanza del 29 gennaio 2005 emessa dal T.a.r. per la Puglia, sez. staccata di Lecce  
sul ricorso proposto da Grosso Monica contro Ministero della pubblica istruzione ed altro*

**Istruzione pubblica - Concorsi riservati ai docenti precari per l'immissione nei ruoli degli insegnanti di religione - Limitazione agli insegnanti che abbiano prestato continuativamente servizio d'insegnamento della religione cattolica per almeno quattro anni scolastici nelle scuole statali o paritarie, dall'anno scolastico 1993/1994 all'anno scolastico 2002/2003 - Arbitrarietà ed irrazionalità del requisito della continuità del servizio nell'arco temporale di un decennio - Ingiustificato deterioro trattamento degli insegnanti precari con periodi di insegnamento non continuativi, ma complessivamente molto più lunghi rispetto ai quattro anni richiesti - Incidenza sul diritto al lavoro - Lesione del principio dell'accesso ai pubblici impieghi in condizioni di parità - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge 18 luglio 2003, n. 186, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 4, 51 e 97.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza, sul ricorso R.G. n. 1821/2004 proposto dalla sig.ra Monica Grosso rappresentata e difesa dall'avv. Franco Carrozzo, come da mandato a margine del ricorso, presso lo studio dello stesso in Lecce, via Salandra n. 30 elettivamente domiciliata;

Contro il Ministero della pubblica istruzione e il Centro servizi amministrativi di Lecce, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi, in virtù di mandato *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato di Lecce pure per legge domiciliataria, per l'annullamento:

a) del decreto 28 luglio 2004 prot. n. 13368/C10 con il quale il dirigente del C.S.A. di Lecce ha disposto l'esclusione della ricorrente dalla procedura concorsuale per esami e titoli a posti di insegnante di religione cattolica;

b) del bando di concorso per l'assunzione a posti di insegnante di religione cattolica nella Regione Puglia, di cui al D.D.G. 2 febbraio 2004 adottato in applicazione dell'art. 5 della legge n. 186/2003, nella parte in cui, all'art. 2, primo comma, prevede che il requisito di ammissione consistente nella prestazione di quattro anni di servizio nel periodo intercorrente tra l'a.s. 1993/1994 e l'a.s. 2002/2003 debba essere maturato attraverso il servizio reso in maniera continuativa in un quadriennio;

c) di ogni altro atto e provvedimento preordinato, collegato o consequenziale, previa declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma della legge 18 luglio 2003 n. 186.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle amministrazioni resistenti;

Visti gli atti tutti di causa;

Udito alla camera di consiglio 2 dicembre 2004 il relatore dott. Luigi Viola;

Uditi altresì, l'avv. Carrozzo per le ricorrenti e l'Avv. dello Stato Colangelo per le amministrazioni resistenti;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue:

## F A T T O

La ricorrente è docente precaria incaricata dell'insegnamento di religione cattolica nelle scuole materne-elementari statali della provincia di Lecce.

In particolare, nel decennio previsto dall'art. 5, primo comma della legge 18 luglio 2003 n. 186, l'insegnante Grosso ha prestato servizio per cinque anni (e, precisamente, per tre anni continuativi negli anni 1997/1998, 1988/1999 e 1999/2000 e per due anni negli a.s. 2001/2002 e 2002/2003).

La sig.ra Grosso presentava domanda per la partecipazione al concorso riservato, indetto con D.D.G. 2 febbraio 2004 e finalizzato all'immissione nei ruoli relativi all'insegnamento della religione nell'ambito della Regione Puglia del personale docente in possesso dei requisiti previsti dall'art. 5 della legge n. 186/2003, superando la prova scritta e la prova orale del concorso.

Con decreto 28 luglio 2004 prot. n. 13368/C10, il dirigente del Centro servizi amministrativi di Lecce disponeva l'esclusione della ricorrente dalla procedura concorsuale per difetto del requisito del quadriennio continuativo di servizio previsto dall'art. 2 del bando di concorso e l'annullamento della prove sostenute dalla ricorrente.

Il decreto di esclusione dalla procedura era impugnato dalla ricorrente per:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma della legge 18 luglio 2003 n. 186 per violazione degli artt. 3, 4, 51 e 97 della Costituzione, illegittimità derivata;
- 2) eccesso di potere per incompetenza, violazione e falsa applicazione della legge 18 luglio 2003 n. 186 e del bando di concorso;
- 3) violazione e falsa applicazione del D.D.G. 2 febbraio 2004, eccesso di potere per errore nei presupposti;
- 4) violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990, eccesso di potere e violazione del giusto procedimento.

Si costituivano le amministrazioni resistenti, controdeducendo sul merito dell'impugnazione.

Alla Camera di consiglio del 2 dicembre 2004, la sezione accoglieva l'istanza cautelare proposta dalla ricorrente, fino alla decisione, da parte della Corte costituzionale, della questione di costituzionalità sollevata con la presente ordinanza.

## D I R I T T O

L'art. 5, primo comma della legge 18 luglio 2003 n. 186 (norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado) prevede l'indizione di un «primo concorso per titoli ed esami, intendendo per titolo anche il servizio prestato nell'insegnamento della religione cattolica ... riservato agli insegnanti di religione cattolica che abbiano prestato continuativamente servizio per almeno quattro anni nel corso degli ultimi dieci anni e per un orario complessivamente non inferiore alla metà di quello d'obbligo anche in ordini e gradi scolastici diversi, e siano in possesso dei requisiti previsti dall'art. 3, commi 3 e 4».

La ricorrente presentava domanda di partecipazione alla sessione riservata indetta con D.D.G. 2 febbraio 2004, in applicazione della citata previsione dell'art. 5, primo comma della legge n. 186/2003 ed era esclusa per difetto del requisito specifico di partecipazione costituito dal servizio di insegnamento reso in maniera continuativa per un quadriennio; è infatti incontestato che la ricorrente sia in possesso del requisito del servizio di insegnamento di durata almeno quadriennale (nel caso della Grosso, addirittura quinquennale) reso, però, in maniera non continuativa (e quindi in presenza di una significativa interruzione del periodo di insegnamento).

La principale censura sollevata dalla ricorrente è costituita dall'incostituzionalità, per violazione degli artt. 3, 4, 51 e 97 della Costituzione, della previsione dell'art. 5, primo comma della legge n. 186/2003 nella parte in cui prevede la considerazione solo del servizio prestato in maniera continuativa per un quadriennio nell'ultimo decennio e non del servizio di insegnamento di durata quadriennale comunque prestato nel detto periodo.

Ad avviso della sezione, la questione di costituzionalità è rilevante e non manifestamente infondata.

Per quello che riguarda la rilevanza della questione di costituzionalità, ben poco vi è da dire; l'eliminazione dal testo della norma del requisito della continuità del servizio imporrebbe, infatti, l'annullamento anche della corrispondente previsione dell'art. 2 del bando di concorso e, quindi, l'ammissione della ricorrente alla procedura.

Per quello che riguarda la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, la sezione deve rilevare come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia affermato, ormai da lungo tempo, una soluzione che limita il controllo di razionalità delle scelte operate dal Legislatore solo alle ipotesi in cui sia evidente la «palese arbitrarietà od irrazionalità», della soluzione normativa (Corte cost. 23 dicembre 1997 n. 431; 12 aprile 1996 n. 113; 30 dicembre 1997 n. 466; 7 novembre 2002 n. 437).

La soluzione, già affermata in termini generali e con riferimento ad altre problematiche, è stata poi estesa anche alla materia dell'accesso al rapporto di pubblico impiego da una serie di decisioni (Corte cost. 7 maggio 2004 n. 136; 6 luglio 2004 n. 205) che hanno evidenziato anche i nessi esistenti con la regola costituzionale del pubblico concorso prevista dall'art. 97, terzo comma della Costituzione.

In particolare, è stato rilevato come il concorso pubblico costituisca «la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (tra le molte, sentenze n. 34 del 2004, n. 194 del 2002 e n. 1 del 1999)» e come la regola generale del pubblico concorso possa dirsi rispettata «solo quando le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dell'ambito dei soggetti legittimati a parteciparvi» (Corte cost. 6 luglio 2004 n. 205).

Nel caso di specie, la presenza di «arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dell'ambito» dei soggetti partecipanti al concorso è resa del tutto evidente dalle considerazioni contenute nel ricorso introduttivo del giudizio, che possono essere recepite dalla sezione.

In primo luogo, deve rilevarsi come la previsione in ordine alla natura continuativa del servizio prestato non risponda certamente alla finalità di «selezionare il precariato più recente», in quanto il servizio quadriennale di insegnamento potrebbe benissimo essere stato prestato nella prima parte del decennio previsto dalla legge e,

quindi, in un periodo abbastanza risalente: «il Legislatore — paradossalmente — consente l'accesso al concorso anche a chi ha prestato servizio dal 1993/1994 al 1996/1997 e poi più nulla, ma non a chi ha insegnato negli ultimi tre anni ed un quarto in precedenza, dopo un'interruzione di un solo anno. Chi è lontano dall'insegnamento dall'agosto 1997 è ammesso e chi è in servizio dal 1998/1999 e poi continuativamente dal settembre 2000 ad oggi no».

È quindi evidente come la previsione legislativa non possa assolutamente trovare giustificazione nella volontà di dare prevalenza all'attività di insegnamento espletata in data più recente, in quanto l'applicazione della disposizione normativa legittima certamente la partecipazione alla procedura di soggetti che abbiano smesso ormai da lungo tempo l'attività di insegnamento (in ipotesi, addirittura, dall'agosto del 1997) e non dei soggetti che abbiano maturato il quadriennio di servizio negli ultimi cinque - sei anni (anche se in presenza di una significativa interruzione).

Del tutto paradossale è poi l'ipotesi, prospettata dalla ricorrente, della possibile esclusione dalla procedura, in applicazione della previsione citata, di soggetti che abbiano prestato «ben otto anni di insegnamento di religione. Difatti un candidato che abbia insegnato nel decennio, con la scansione di tre anni di insegnamento, poi un'interruzione, altri tre anni, seconda interruzione e infine due anni di insegnamento, possiede nel decennio un'esperienza di ben otto anni, il doppio di un candidato ammesso, e pur tuttavia è escluso dal concorso. In tale condizione si trova; che ha prestato servizio negli anni 1993/1994, 1994/1995, 1995/1996, 1997/1998, 1998/1999, 1999/2000, 2001/2002 e 2002/2003».

In definitiva, deve evidenziarsi come la previsione dell'art. 5, primo comma della legge n. 186/2003, introducendo la limitazione del carattere continuativo del servizio prestato ad un requisito (il quadriennio di insegnamento) già di per sé sufficiente a determinare la partecipazione al concorso di soggetti certamente in possesso di sufficienti requisiti di professionalità, dia vita ad una soluzione caratterizzata da quelle «arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione» dell'ambito dei soggetti legittimati a partecipare al pubblico concorso (Corte cost. 6 luglio 2004 n. 205) che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ritenuto costituzionalmente illegittime.

In conclusione, il Collegio ravvisa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma della legge 18 luglio 2003 n. 186, per violazione delle previsioni degli artt. 3, 4, 51 e 97 della Costituzione.

Va pertanto disposta — ai sensi degli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 — la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, oltre agli ulteriori adempimenti di legge meglio indicati in dispositivo.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87; 1 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale di cui alla deliberazione della stessa Corte costituzionale in data 16 marzo 1956:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione delle previsioni degli artt. 3, 4, 51 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma della legge 18 luglio 2003 n. 186;*

*sospende il presente giudizio;*

*ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni di cui al punto che segue;*

*dispone che, a cura della segreteria del tribunale, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Lecce, presso la sede del tribunale amministrativo regionale, nella Camera di consiglio del 2 dicembre 2004.

*Il Presidente: CAVALLARI*

*Il magistrato relatore: VIOLA*

## N. 218

*Ordinanza del 15 dicembre 2004 emessa dal Giudice di pace di Oriolo  
nel procedimento civile tra Filanto S.p.A. contro Comune di Montegiordano*

**Circolazione stradale - Patente di guida - Patente a punti - Decurtazione del punteggio per violazioni del codice della strada - Applicazione a carico del proprietario del veicolo che non indichi i dati dell'effettivo trasgressore - Denunciata introduzione di un'ipotesi di responsabilità oggettiva estranea al vigente sistema sanzionatorio penale e amministrativo - Contrasto con il principio della responsabilità personale - Lesione del diritto di difesa e del diritto al silenzio - Irragionevolezza in raffronto alle ipotesi del proprietario non munito di patente e del proprietario persona giuridica.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-*bis*, comma 2, come modificato dal d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 27, primo comma; legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 3.

## IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 97/C/04 R.G., promossa dalla Società Filanto S.p.A., con sede in Castrano, alla Zona industriale, in persona del presidente del c.d.a. e legale rappresentante *pro tempore* Filograna Sergio Vito Antonio, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Cosimo Finiguerra, dal quale rappresentato e difeso in virtù di mandato a margine del ricorso, ricorrente;

Contro Comune di Montegiordano (CS), in persona del sindaco *pro tempore*, resistente.

Oggetto: opposizione a sanzione amministrativa *ex art.* 22 legge n. 689/1981 e succ. modifiche.

1. — Con ricorso depositato in data 4 giugno 2004 la Società Filanto S.p.A., con il patrocinio dell'avv. Cosimo Finiguerra, ha proposto opposizione avverso il verbale di contestazione n. 664/2003 emesso in data 4 febbraio 2004 dalla Polizia municipale del Comune di Montegiordano (CS) nel quale gli è stata contestata la violazione dell'art. 142, comma 8, codice della strada, avvenuta in data 4 ottobre 2003, alle ore 12/17 sulla SS 106 Km 406+100 del Comune di Montegiordano, il conducente del veicolo Fiat Scudo tg. BZ288BR di proprietà del ricorrente, aveva commesso l'infrazione di cui all'art. 142, comma 8, c.d.s., in quanto percorreva un tratto di strada sottoposto a limitazioni di velocità, superando il limite di 33 Km/h e non oltre 40 Km/h.... Velocità accertata Km/h 73,00, consentita Km/h 50, superata 30, calcolata tenendo conto della tolleranza del 5% (comunque non inferiore a 5% Km/h) stabilita dall'art. 197 d.p.r. n. 610/1996 direzione veicolo Taranto. Rilevatore: accertato con apparecchiatura Autovelox 104-C2° - AD N. 46317 omologata con protocollo Min. LL.PP. n. 2483, costantemente tenuta sotto controllo da parte del personale del Corpo, la documentazione fotografica è giacente agli atti di questo ufficio». Si precisava nel verbale impugnato che la violazione non era stata immediatamente contestata «perché la pattuglia posta a valle del punto di rilevazione, munita di misuratore remoto, al momento del rilevamento era impegnata in altra contestazione, perciò lo stesso rilevatore remoto non poteva segnalare la velocità indicata nel presente verbale, che viene necessariamente contestata a mezzo di notifica»; in detto verbale inoltre viene specificato che la violazione contestata determina «la decurtazione di punti 2 che verranno poste a carico della S.V. in qualità di responsabile in solido, salvo che, entro 30 giorni dalla ricezione del presente verbale, non pervenga a questo ufficio una dichiarazione sottoscritta contenente l'indicazione delle generalità ed i dati della patente di colui che, al momento dell'accertamento conduceva il veicolo».

2. — Tra i motivi sui quali è fondato il ricorso è stata sollevata, in via incidentale e preliminare, questione di legittimità costituzionale dell'art. 126-*bis*, comma 2, codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), come modificato con decreto legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, nella parte in cui prevede, in caso di mancata identificazione del conducente, la decurtazione di due punti dalla patente del proprietario del veicolo, salvo, che quest'ultimo indichi, entro 30 giorni dalla richiesta dell'autorità competente, le generalità dell'effettivo conducente, per violazione degli artt. 3, 24 e 27 della Costituzione.

3. — Il ricorrente motiva la propria istanza rilevando come la illegittimità della norma impugnata risulti sia che si voglia ritenere la decurtazione dei punti una misura di carattere sanzionatorio, sia che la si voglia ritenere una misura di carattere cautelare.

Laddove si ritenga la natura sanzionatoria del provvedimento, il ricorrente rileva che le sole sanzioni per le quali è possibile prevedere una solidarietà passiva del conducente e del proprietario del veicolo sono le sanzioni pecuniarie (art. 196 d.lgs. n. 285/1992), inoltre l'art. 210 d.lgs. n. 285/1992 prevede l'intrasmissibilità delle sanzioni non pecuniarie ad altri soggetti diversi da chi ha commesso la violazione. Tali disposizioni costituiscono applicazione dei principi costituzionali che, affermati con riferimento ai reati dall'art. 27 Cost., possono essere estese a tutte le violazioni per le quali sono previste sanzioni che colpiscono la persona. Da ciò il ricorrente deduce che mentre è legittima la solidarietà tra conducente e proprietario dell'autoveicolo relativamente alle sanzioni pecuniarie, è assolutamente contraria ai principi costituzionali ogni disposizione che introduca ipotesi di responsabilità oggettiva per le sanzioni amministrative personali, come nel caso dell'art. 126-bis, secondo comma, c.d.s.

Laddove invece si ritenga che la decurtazione dei punti dalla patente di guida abbia natura cautelare, il ricorrente rileva come la legge risulterebbe contraria al principio di ragionevolezza non comprendendosi quale finalità cautelare possa perseguirsi applicando la sanzione ad un soggetto diverso da quello che ha commesso l'illecito. Ulteriore elemento di irragionevolezza e di violazione del principio di uguaglianza viene dedotto dal ricorrente in relazione al fatto che la decurtazione dei punti anche al proprietario del veicolo si presenta come una sanzione intermittente o eventuale, essendo applicabile solo se il proprietario sia una persona munita di patente. La sanzione non colpisce poi il proprietario in quanto tale, ma consegue alla mancata comunicazione all'organo accertatore dei dati del conducente.

Infine il ricorrente rileva l'oggettiva impossibilità per il proprietario del veicolo di rendere la dichiarazione prevista dal comma 2, dell'art. 126-bis, del codice della strada, atteso che il proprietario che non fosse presente sul luogo dell'accertamento potrà al massimo fornire i dati della persona a cui aveva affidato il veicolo, ma non potrà mai dichiarare che il conducente che ha commesso l'infrazione fosse effettivamente la persona a cui lo aveva consegnato. Da ciò risultando contraria al principio di ragionevolezza, oltre che a quello di legalità ed uguaglianza, l'applicazione di una sanzione personale al proprietario del veicolo, in quanto questa non potrebbe legittimamente conseguire all'omissione di un comportamento attivo naturalmente impossibile.

4. — La questione di legittimità costituzionale dedotta dal ricorrente appare rilevante nel giudizio in corso, pur non essendosi ancora effettivamente verificata la decurtazione del punteggio, stante la pendenza del giudizio di opposizione, in quanto l'eventuale rigetto del ricorso (proposto non dal conducente, rimasto sconosciuto, bensì dal proprietario del veicolo) comporterebbe la automatica decurtazione del punteggio per il proprietario del veicolo, alla luce della dichiarata impossibilità da parte dello stesso di indicare chi fosse alla guida del veicolo il giorno in cui fu rilevata l'infrazione, giorno in cui il ricorrente ha dedotto di essersi trovato altrove; inoltre la legge non ha introdotto alcun meccanismo di contestazione «successiva» alla comunicazione della avvenuta decurtazione dei punti, come si ricava altresì dalla circostanza che quando sia persa del tutto la dotazione del punteggio l'ufficio competente del Dipartimento per i trasporti terrestri dispone la revisione della patente e il relativo provvedimento è indicato *ex lege* come definitivo, non suscettibile di alcuna impugnazione.

5. — La questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente nei motivi sopra esposti, appare inoltre non manifestamente infondata, atteso che la decurtazione dei punti ad un soggetto diverso dall'autore della violazione risulta applicata a titolo di responsabilità oggettiva, istituto estraneo al vigente diritto sanzionatorio penale e amministrativo. La legge 24 novembre 1981, n. 689, stabilisce infatti all'art. 3 che «nelle violazioni in cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa», venendo sancito anche nell'ambito delle sanzioni amministrative il principio che la responsabilità è personale (*cf.* art. 27, comma 1, Cost.) ciò comportando l'impossibilità di chiamare a rispondere un soggetto al posto di altri. Altresì censurabile, in relazione all'art. 24, comma 2, Cost. appare la norma che prevede l'obbligo di denuncia a carico del proprietario, quando gli organi di polizia non siano riusciti ad identificarlo, atteso che l'obbligo di denuncia sussiste solo in capo a determinati soggetti che rivestano pubbliche funzioni, laddove per contro l'imposizione al proprietario di denunciare il conducente del veicolo responsabile della violazione appare limitare il diritto di difesa del cittadino, obbligato a parlare, mentre il diritto al silenzio è ormai patrimonio acquisito del nostro ordinamento. Appaiono altresì emergere dubbi sulla ragionevolezza della norma contestata (art. 3 Cost.) laddove appare applicabile solo nelle ipotesi in cui il proprietario sia munito di patente, mentre nell'ipotesi in cui il proprietario fosse una persona giuridica essa non colpirebbe nemmeno il proprietario del veicolo ma il suo legale rappresentante o addirittura un soggetto ulteriore scelto con criteri soggettivi e causali.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, comma 3, legge 11 marzo 1953, n. 87:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente in relazione all'art. 126-bis, secondo comma, del codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), come modificato con decreto legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni dalla legge 1<sup>o</sup> agosto 2003, n. 214 (legge di conversione pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 186 del 12 agosto 2003), per violazione degli artt. 3, 24 e 27 della Costituzione, per la ragione di cui in motivazione;

dispone la sospensione del procedimento in corso;

ordina la notificazione della presente ordinanza alle parti costituite;

ordina la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri;

ordina la comunicazione della presente ordinanza ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

ordina la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Oriolo, addì 15 dicembre 2004

Il giudice di pace: ESPOSITO

05C0482

N. 219

*Ordinanza dell'11 ottobre 2004 emessa dal Giudice di pace di Palermo  
nel procedimento civile tra De Lisi Vincenzo contro Polstrada Palermo*

**Circolazione stradale - Guida con patente scaduta di validità - Sanzioni accessorie - Fermo amministrativo del veicolo - Durata maggiore del tempo occorrente per la conferma di validità della patente - Ingiustificata limitazione del diritto di proprietà.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126, comma 7 [nel testo anteriore alla modifica recata dall'art. 2 del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni nella legge 1<sup>o</sup> agosto 2003, n. 214].
- Costituzione, art. 42.

IL GIUDICE DI PACE

Sciogliendo la riserva formulata all'udienza del 18 dicembre 2004 in ordine all'opposizione n. 3053/03 R.G. promossa dall'avv. Vincenzo De Lisi contro la Polizia stradale di Palermo in data 7 marzo 2003;

Vista l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 126, comma 7 del codice della strada in relazione all'art. 124 della Costituzione italiana sollevata dall'opponente con memoria depositata il 18 dicembre 2003;

Considerato che la suddetta eccezione non è manifestamente infondata in quanto deve ritenersi che l'articolo in questione viola l'art. 42 Cost. laddove prevede la sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo per un periodo più lungo di quello necessario per la conferma di validità del documento di guida.

Viene infatti impedito l'uso del veicolo — previsto dalla norma per evitare il ripetersi della violazione — anche quando è cessata l'irregolarità, è venuto meno il pericolo del reiterarsi della violazione, e quindi non sussiste quindi alcuna giustificazione alla imposta limitazione del diritto di proprietà;

Considerato che la soluzione della sollevata questione di legittimità costituzionale condiziona l'adozione di una qualsiasi decisione del ricorso n. 3052/03 di che trattasi.

P. Q. M.

*Dispone la trasmissione dell'intero fascicolo n. 3052/03 R.G. alla Corte costituzionale perché decida la questione di legittimità costituzionale di cui in premessa;*

*Dispone — nelle more — la sospensione della trattazione del presente giudizio sino alla decisione della Corte costituzionale ed alla riassunzione della causa;*

*Manda la cancelleria per l'esecuzione della presente ordinanza e per le comunicazioni di rito oltre la comunicazione alle parti (ricorrente e Polizia stradale di Palermo).*

Palermo, addì 11 ottobre 2004

*Il giudice di pace: GUGINO*

05C0483

N. 220

*Ordinanza del 18 novembre 2004 emessa dalla Corte di cassazione  
sul ricorso proposto da Altomonte Luciano*

**Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti - Revoca, su richiesta dell'ufficio finanziario competente, del provvedimento di ammissione al beneficio, con decreto emesso *de plano*, anziché con la procedura di cui all'art. 29 della legge n. 794/1942, volta a garantire il contraddittorio - Difetto di delega.**

- Decreto legislativo (*recte*: d.P.R.) 30 maggio 2002, n. 115, art. 112, comma 1.
- Costituzione, art. 77, primo comma.

LA CORTE DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da Altomonte Luciano avverso il provvedimento in data 28 febbraio 2003 della Corte di appello di Bari con il quale veniva disposta la revoca del decreto di ammissione al patrocinio legale per i non abbienti;

Udita la relazione fatta dal consigliere dott. Patrizia Piccialli;

Letta la requisitoria scritta del procuratore generale, che ha concluso per l'annullamento con rinvio del provvedimento impugnato.

*Svolgimento del processo*

Il difensore e procuratore speciale di Altomonte Luciano propone ricorso per cassazione avverso il decreto con il quale la Corte di appello di Bari revocava *de plano*, ai sensi degli artt. 112, 113 e 114 d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, su richiesta avanzata dalla Agenzia delle Entrate di Bari, il decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato emesso dal G.i.p. del Tribunale di Bari in data 6 febbraio 1997 nell'ambito di un procedimento penale a carico dello stesso Altomonte, in ordine al reato di cui all'art. 80, comma 2, d.P.R. n. 309/1990.

La Corte territoriale aveva accolto la richiesta dell'Ufficio finanziario sulla presunzione della sussistenza di una disponibilità di reddito superiore al limite massimo fissato dalla normativa di settore, desumibile dalla definitiva sentenza di condanna, laddove si era accertato che l'imputato aveva posto in essere, a fini di lucro, un'attività di spaccio di sostanze stupefacenti di notevole rilevanza.

Il difensore dell'Altomonte, con il primo motivo, lamenta che la violazione delle specifiche disposizioni dettate in tema di patrocinio a spese dello Stato e dell'art. 11 delle Preleggi, giacché i giudici di merito avevano ritenuto l'applicabilità dell'art. 112 del d.P.R. n. 115/2002 ed avevano adottato il provvedimento in assenza di contraddittorio. Sostiene che, nella fattispecie in esame, nella quale il provvedimento di ammissione al gratuito patrocinio risaliva al 6 febbraio 1997, avrebbe dovuto essere adottata, invece, la procedura prevista dall'art. 29 legge n. 794/1942, richiamata dagli artt. 6, comma 4, e 10 comma 2, legge n. 217/1990.

Con il secondo motivo, denuncia la violazione di legge e la contraddittorietà della motivazione, per avere i giudici posto a fondamento del proprio potere di accertamento delle condizioni patrimoniali dell'imputato l'art. 1,

commi 9-bis e 9-ter, legge n. 217/1990 introdotto con la legge n. 134/2001, asseritamente inapplicabile alla fattispecie in virtù del principio di irretroattività delle leggi sancito dall'art. 11 delle Preleggi e codificato espressamente dall'art. 16, legge n. 217/1990.

Con il terzo motivo, lamenta la violazione di legge con riferimento all'art. 2792 c.c. e la manifesta illogicità della motivazione in quanto la revoca, anziché fondata su accertamenti dell'Ufficio finanziario, era stata disposta sulla base di una sentenza di condanna intervenuta nei confronti dell'imputato, non sostenuta da ulteriori e diversi elementi idonei a qualificare la capacità patrimoniale dello stesso.

Con il quarto motivo, lamenta la violazione dell'art. 111 d.P.R. n. 115/2002, avendo l'ordinanza impugnata disposto l'obbligo della restituzione delle competenze eventualmente già liquidate a carico del difensore mentre le stesse, alla luce della norma citata, avrebbero dovuto essere recuperate nei confronti dell'imputato.

Con l'ultimo motivo, denuncia la nullità del provvedimento impugnato per violazione del principio di immutabilità del giudice in quanto emesso da collegio diverso rispetto a quello che aveva emesso la sentenza in grado di appello, pur essendo pervenuta la comunicazione della Agenzia delle Entrate quando la sentenza era ormai passata in giudicato.

Il procuratore generale presso questa corte condivide il motivo di censura relativo alla violazione del principio del contraddittorio nella procedura adottata dalla Corte di appello di Bari e conclude per l'annullamento con rinvio del provvedimento impugnato.

#### *Motivi della decisione*

Come si è evidenziato, con il primo motivo il ricorrente lamenta che il provvedimento impugnato è stato emesso ai sensi del d.P.R. n. 115/2002 con decreto *de plano*, con conseguente violazione del principio del contraddittorio, mentre, risalendo il provvedimento di ammissione al gratuito patrocinio al 23 luglio 1997, avrebbe dovuto trovare applicazione, nel caso di revoca, l'art. 10, comma 2, della legge n. 217/1990.

La censura è con evidenza infondata.

Va al riguardo decisamente osservato che, nella specie, vertendosi in materia processuale, diversamente da quanto articolato in ricorso, è stata fatta corretta applicazione del principio del *tempus regist actum*, tenuto conto che la richiesta di revoca dell'Agenzia delle Entrate reca la data dell'8 gennaio 2003.

Correttamente, pertanto, è stata fatta applicazione della disciplina contenuta nel d.P.R. n. 115/2002, segnatamente nell'art. 112.

Orbene — assorbita allo stato ogni altra doglianza — la rilevata necessità di dover fare qui applicazione dell'art. 112 del d.P.R. n. 115/2002 impone alla corte di dover sollevare in proposito una questione di costituzionalità, risultando non infondato, per le ragioni di cui si dirà *infra*, il dubbio che tale disposizione (*rectius*, l'art. 112 del d.lgs. 30 maggio 2002, n. 113, che poi «riprodotto» nell'art. 112 del d.P.R. n. 115/2002) sia stata adottata in assenza di delega.

Non è inutile in proposito ricordare che il d.P.R. n. 115/2002 raccoglie i testi unici delle disposizioni legislative di cui al d.lgs. n. 113/2002 (Testo unico delle disposizioni legislative in materie di spese di giustizia) e di quelle regolamentari di cui al d.P.R. n. 114/2002 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di spese di giustizia).

Il d.lgs. n. 113/2002 trova il suo fondamento nella delega contenuta nell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi, legge di semplificazione 1998), come modificato dall'art. 1, comma 6, della legge 24 novembre 2000, n. 340.

Dal preambolo dello stesso decreto legislativo emerge che la delega è esercitata con riferimento alle materie indicate ai nn. 9, 10 e 11 dell'allegato n. 1 della predetta legge n. 50/1999, che rispettivamente attengono al procedimento di gestione ed alienazione dei beni sequestrati e confiscati, al procedimento relativo alle spese di giustizia ed ai procedimenti per l'iscrizione a ruolo ed il rilascio di copie di atti in materia tributaria ed in sede giurisdizionale, cioè l'intera materia delle spese di giustizia, che costituisce l'oggetto sostanziale della delega stessa.

Le SS.UU. di questa corte hanno in più occasioni (v. Cass. SS.UU., 25 febbraio 2004, p.m. c. Lustrì e, da ultimo, 14 luglio 2004, Pangallo) sottolineato che l'oggetto della delega contenuta nell'art. 7, comma 2, lett. d) della legge 8 marzo 1999, n. 50, è espressamente limitato al «coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti» con facoltà di «apportare nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa, anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo»,

con la conseguenza che in nessun modo le singole norme del testo unico possono essere interpretate nel senso volto a determinare apprezzabili modifiche, in particolare a detrimento delle tutele sostanziali e procedurali già riconosciute, rispetto alla situazione normativa precedente.

Il problema che inevitabilmente consegue da tale ricostruzione sistematica, e che la corte deve necessariamente affrontare, è così costituito dall'eventuale contrasto del richiamato art. 112 del d.lgs. n. 113/2002 («riprodotto» nell'art. 112 del d.P.R. n. 115/2002), con il contenuto della legge di delega, laddove questa, come si è evidenziato in premessa, attribuisce al legislatore delegato un potere limitato, tale da escludere la possibilità di qualsiasi modifica sostanziale delle strutture portanti della disciplina delle materie cui la delega stessa si riferisce.

Orbene, non sembra dubitabile che la citata disposizione ha ridisciplinato, sotto il profilo sostanziale, tutte le ipotesi di revoca del beneficio, prevedendo, alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1, le revoche «d'ufficio» di carattere c.d. formale, ed alla lett. *d)* dello stesso comma 1, quella «su richiesta dell'ufficio finanziario, presentata in ogni momento, e comunque non oltre cinque anni dalla definizione del processo, se risulta provata la mancanza, originaria o sopravvenuta, delle condizioni di reddito», e prevedendo poi, al comma 2, la facoltà di disporre la revoca all'esito delle integrazioni richieste ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 96 (corrispondenti ai vecchi commi 9-*bis* e 9-*ter* dell'art. 1 della legge n. 217/1990) e, al comma 4, la comunicazione all'interessato di copia del decreto di revoca «con le modalità indicate nell'art. 97».

All'art. 113 ha ribadito la ricorribilità per cassazione (non più limitata ai soli casi di «violazione di legge») solo contro il decreto che decide sulla richiesta di revoca dell'Ufficio finanziario.

Sotto il profilo squisitamente procedimentale, statuisce, invece, che in tutte le ipotesi di revoca sopra elencate, il magistrato revoca l'ammissione con decreto motivato.

La norma, nella sua inequivoca formulazione, appare decisamente innovativa rispetto al sistema della legge n. 217/1990 che prevedeva, all'art. 10, comma 2, nelle ipotesi di revoca o modifica del provvedimento di ammissione su richiesta del pubblico ministero o dell'ufficio finanziario (come nel caso in esame), l'applicabilità della procedura di cui all'art. 6, comma 4, che rinviava, a sua volta, all'art. 29 della legge 13 giugno 1942, n. 794, *ergo*, ad una disposizione che dettava, in proposito, una disciplina ispirata a garantire il principio del contraddittorio (essendo, tra l'altro prevista la comparizione degli interessati davanti al giudice).

È evidente, pertanto, che la nuova normativa, inequivoca nel senso dell'abrogazione del procedimento in contraddittorio tra le parti precedentemente previsto avverso la revoca del provvedimento di ammissione, e ora non più richiamato neppure implicitamente, determina una sostanziale modifica del previgente sistema.

Ciò, a prescindere dal rilievo che potrebbe risolversi in un grave pregiudizio per le garanzie difensive dell'interessato, sembra apparire a questa corte, assorbentemente, non autorizzato dal legislatore delegante.

Non è quindi manifestamente infondato il dubbio che ci si trovi in presenza di una disposizione (l'art. 112 del d.lgs. n. 113/2002, come «trasfuso» nel d.P.R. n. 115/2002) di rango legislativo (per l'effetto suscettibile di censura di costituzionalità: v. Corte cost. 18 giugno 2003, n. 212), adottata in contrasto con i principi e i limiti della delega; anzi, più precisamente adottata *tout court* in assenza di una disposizione di delega. Ciò che induce a ritenere violato il disposto dell'art. 77, comma 1, Cost.

La questione, va ribadito, appare rilevante per la definizione del presente giudizio, per le ragioni sviluppate in premessa in ordine alla necessaria applicabilità *ratione temporis* della disposizione censurata.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi dell'art. 7, primo comma della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 112, primo comma, del d.lgs. 30 maggio 2002, n. 115, nella parte in cui prevede che, in caso di richiesta proveniente dall'Ufficio finanziario competente, il magistrato provvede alla revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato con decreto emesso de plano anziché con la procedura di cui all'art. 29 della legge 13 giugno 1942, n. 794.*

*Sospende il presente procedimento.*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma della legge 11 marzo 1953, n. 87.*

Così deciso in Roma, il 3 novembre 2004.

*Il Presidente:* FATTORI

*Il consigliere estensore:* PICCIALLI

## N. 221

*Ordinanza del 3 gennaio 2005 emessa dal Giudice di pace di Barcellona Pozzo di Gotto  
nel procedimento penale a carico di Iuculano Rosario*

**Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Citazione a giudizio dell'imputato - Avviso, a pena di nullità, della possibilità di estinzione del reato a mezzo di condotte riparatorie - Mancata previsione - Disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa e del diritto dell'indagato di essere informato tempestivamente dell'accusa.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 20.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 111, comma terzo.

**In via subordinata: Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Udiienza di comparizione - Avviso all'imputato della possibilità di chiedere la estinzione del reato ove dimostri di avere proceduto alla riparazione del danno cagionato ovvero dichiararsi di poter provvedere - Mancata previsione - Previsione della possibilità per il giudice, anziché dell'obbligo, di sospensione del processo qualora l'imputato dichiararsi di poter provvedere - Disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, artt. 29 e 35, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo.

## IL GIUDICE DI PACE

Alla pubblica udienza del 14 dicembre 2004, udienza di comparizione (a seguito di rinnovazione del decreto di citazione a giudizio, da parte della Polizia giudiziaria, attesa la dichiarazione del 5 maggio 2004 di nullità del precedente, *ex art. 20, comma secondo, lettera c)*, decreto legislativo n. 274/2000), veniva chiamato il processo n. 721/02 R.G.N.R.-n. 22/04 R.G.G.P., che vede imputato del reato previsto e punito dall'art. 636 c.p., Iuculano Rosario, «per aver causato danni in un terreno agricolo di proprietà di Mazzeo Sebastiano, introducendo all'interno del fondo predetto, dopo aver divelto parte di recinzione in filo di ferro e filo spinato, alcuni bovini per farli pascolare, distruggendo le colture ivi presenti». Fatto avvenuto in Montalbano Elicona (ME), C.da Angra, il 6 novembre 2001.

Dopo la verifica della regolarità della costituzione delle parti e l'ammissione della costituzione di parte civile, in via preliminare, l'imputato manifestava, tramite il difensore, l'intenzione di voler provvedere alla riparazione del danno (con implicita richiesta di concessione dei termini, *ex art. 35, comma terzo, decreto legislativo n. 274/2000*), senza fornire prova di fatti specifici che l'avessero impedita, prima di quel momento, adducendo l'insufficienza di congrui margini di tempo, per le valutazioni del caso; indi, veniva formulata, da parte della stessa difesa, istanza (debitamente illustrata, sotto il profilo della non manifesta infondatezza) per la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, segnatamente:

1) per illegittimità dell'art. 20 decreto legislativo n. 274/2000, in relazione agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione dell'imputato, innanzi al giudice di pace, debba contenere, a pena nullità, l'avviso che l'imputato possa chiedere la dichiarazione di estinzione del reato, *ex art. 35, decreto legislativo n. 274/2000*, in seguito a condotte riparatorie e/o risarcitorie, «ove dimostri di aver proceduto, prima dell'udienza di comparizione, alla riparazione del danno cagionato dal reato»;

2) in alternativa subordinata alla precedente, ove non sia previsto che detto avviso sia contenuto nel decreto di citazione a giudizio, per illegittimità dell'art. 29 decreto legislativo n. 274/2000, in relazione agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che, all'udienza di comparizione ed a pena nullità, il giudice debba dare avviso orale che l'imputato possa chiedere la dichiarazione di estinzione del reato, *ex art. 35 decreto legisl. n. 274/2000*, in seguito a condotte riparatorie e/o risarcitorie, nonché dell'art. 35, comma terzo, decreto legislativo n. 274/2000, in relazione agli artt. 1, 3, 24 e 111 Costituzione, nella parte in cui prevede che il giudice «può» e non «deve» disporre la sospensione del processo, quando l'imputato, al quale non sia stato dato, con il decreto di citazione a giudizio, l'avviso sulla possibilità di estinguere il reato, mediante condotte riparatorie e/o risarcitorie, chieda, all'udienza di comparizione, di potervi provvedere;

3) per illegittimità dell'art. 60, decreto legislativo n. 274/2000, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nonché, con riferimento all'art. 17, legge 24 novembre 1999, n. 468, in relazione all'art. 76 della Costituzione, laddove dispone che «non si applicano le disposizioni di cui articoli 163 e seguenti del codice penale, rela-

tive alla sospensione condizionale della pena, alle pene irrogate dal giudice di pace» (3 e 24, comma secondo, Cost., attesa la disparità di trattamento, pur riferibile ad una medesima condotta criminosa, a seconda che l'attribuzione di competenza, dovuta anche a fattori casuali — *tempus/dies commissi delicti*, sia stata operata in favore del tribunale ovvero del giudice di pace e di cui gode, in ogni caso, il condannato del tribunale, per reati più gravi; 24, comma secondo, Cost., perché coarta le scelte difensive dell'imputato, che, pur di sottrarsi ad una possibile condanna a pena, certamente non sospensibile, potrebbe essere indotto a definire il procedimento, mediante ricorso a soluzioni risarcitorie di compromesso, gravose ed inique, in quanto non rispondenti ad una reale situazione di danno, causata da una condotta a lui ascrivibile; 76, Costituzione, sussistendo un vizio di violazione di norma interposta, essendo stato emanato l'art. 60, oltre i principi e criteri fissati nell'art. 17 della legge delega al Governo).

Il Giudice di pace di Barcellona P.G. ritiene che la questione *sub 3)* non superi il vaglio della concreta rilevanza, ai fini della decisione richiesta, essendo stata la stessa astrattamente posta e meramente eventuale l'applicazione dell'art. 60, conseguendo la medesima ad una sentenza di condanna dell'imputato, a seguito di normale corso del processo e regolare istruttoria (mentre il processo è, ancora, in fase predibattimentale e può trovare definizioni diverse).

Circa la manifesta infondatezza della questione, in breve, osserva che gli artt. 63 e 64 del decreto legislativo n. 274/2000, nella loro attuale formulazione, non sembrano aver creato disparità di trattamento tra gli eventuali condannati dal Tribunale monocratico e dal giudice di pace: infatti, se è sancita l'ultrattività delle norme previgenti per i reati commessi prima entrata in vigore del decreto, nonché la competenza del giudice togato, è chiaro che è garantita, comunque, la retroattività della disciplina, sostanziale e processuale, più favorevole, prevista dal decreto citato (se il tribunale medesimo conosca dei reati attribuiti alla competenza del giudice di pace, per connessione o in fase transitoria, quando l'eventuale maggior favore della disciplina introdotta dal decreto, dovrà essere valutato, caso per caso, dal giudice togato, anche in considerazione della incidenza della esclusione del beneficio della sospensione condizionale della pena); in ogni modo, essendo il *dies commissi delicti* quello del 6 novembre 2001, al processo che ci occupa, che è di competenza del giudice di pace, non potrebbe essere applicata la sospensione condizionale della pena (che, però, potrebbe essere ottenuta in appello).

L'inapplicabilità della sospensione condizionale della pena, nell'ambito del microcosmo punitivo assegnato al giudice di pace, fa da contrappeso alla mitezza e modesta affittività delle sanzioni, che, proprio per quella connotazione, non possono rischiare di essere virtuali: il diritto del giudice di pace è mite, ma effettivo, ha funzione rieducativa ed è caratterizzato da pregnanti deviazioni rispetto al modello ordinario (maggiore tenuità, tanto sotto l'aspetto sostanziale che processuale; possibilità di definizioni alternative; esclusione dell'iscrizione delle sentenze di condanna dal casellario giudiziale).

In particolare, l'effetto incentivante la via delle opzioni alternative al processo, stimolato dalla esclusione del beneficio della sospensione condizionale, dovrà, comunque, essere rapportato al costo effettivo, per l'imputato, di una conciliazione ovvero di condotte riparatorie e/o risarcitorie; la prassi applicativa ha, in effetti, evidenziato come spesso sia preferibile scontare una pena mite e non desocializzante, piuttosto che fruire della sospensione condizionale della pena.

La legge delega n. 468/1999 non si è occupata della sospensione condizionale della pena (art. 16); la commissione ministeriale ha formulato, in proposito, due proposte, passate all'esame del Parlamento: il Senato ha votato, esprimendosi nel senso della totale esclusione dell'applicazione della sospensione al rito penale del giudice di pace; il Governo ha, quindi, proceduto alla stesura dell'art. 60, accogliendo quella direttiva.

Tra l'altro, è dato ricavare l'espressione di un orientamento assolutamente in linea con l'art. 60 del decreto legislativo n. 274/2000, nelle recenti modifiche apportate dal legislatore (legge 11 giugno 2004, n. 145) alla normativa in materia di sospensione condizionale della pena (essendo stato introdotto un regime in cui solo la pena detentiva viene sospesa, mentre la pecuniaria deve essere eseguita).

Sulla rilevanza delle altre due questioni, in alternativa subordinata (la *sub-2* alla *sub-1*).

Il rimettente ritiene le questioni di illegittimità costituzionale, prospettate dalla difesa dell'imputato, in alternativa subordinata, di rilevanza pregiudiziale, quanto al processo in corso: allo stato delle norme, la richiesta dell'imputato dovrebbe essere rigettata (giocando in senso contrario all'accoglimento, il lungo lasso di tempo trascorso, ad oggi), non potendo trovare legittimazione ed ingresso un qualsivoglia fatto ostativo, di qualunque origine ed a chiunque imputabile e non essendo utilizzabile, ad interpretazione dello scrivente, indiscriminatamente, per consentire all'istituto di funzionare, la valvola di riserva di cui al terzo comma dell'art. 35, decreto legislativo n. 274/2000; quest'ultima, invece, ragionevolmente, dovrebbe servire solo a correg-

gere, indirizzandola ed integrandola (in quest'ottica vanno lette le prescrizioni specifiche che il giudice può imporre), l'attività già posta in essere, in modo che la stessa possa soddisfare, nel contempo, esigenze soddisfattoie, di riprovazione e di prevenzione del reato; mentre, per contro, qualora si dovesse ritenere l'illegittimità costituzionale, dell'art. 20 ovvero degli artt. 29-35, comma terzo, del decreto indicato, nel senso richiesto, potrebbe l'istituto trovare piena applicazione (avendo a disposizione, l'autore del reato, congrui e codificati margini di tempo, per valutare, attivarsi e portare a compimento le condotte *de quibus*, margini di tempo dei quali, al momento, certamente, non beneficia), in armonia con la *ratio* ispiratrice del sistema di microconflittualità, la cui gestione è stata affidata al giudice di pace.

Tra l'altro, il reato di cui all'art. 636 c.p. costituisce uno dei casi-tipo, potendo spiegare la condotta riparatoria e/o risarcitoria i suoi precisi effetti sul bene violato e sul diritto leso della persona offesa/parte civile, mediante ristoro del pregiudizio patito e potendo, dunque, assolvere, pienamente, alla funzione di promozione ed incentivazione della cultura della riparazione: l'autore materiale del reato è chiamato a compiere un atto che controbilanci la portata negativa del reato stesso; la valorizzazione dell'interazione tra la persona offesa e l'autore materiale del reato costituisce l'elemento di novità del sistema, introdotto con l'attribuzione di competenze penali al giudice di pace.

Invero, l'intento deflattivo, insito nella *ratio legis*, è attuabile, in tale processo, attraverso una serie di possibilità: è dato all'imputato di ottenere sentenza di improcedibilità, attesa la particolare tenuità del fatto (art. 34); di vedersi rimettere la querela o di beneficiare di una rinuncia al ricorso, da parte della persona offesa, in esito all'attività di conciliazione tra le parti, promossa dal giudice (art. 29, commi quarto e quinto); di ottenere sentenza di estinzione del reato, ove abbia riparato il danno ed eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato, prima dell'udienza di comparazione — salvo che, in quella, dimostri di non averlo potuto fare prima di tale momento, per impedimenti specifici, indipendenti dalla sua volontà, caso in cui potrebbe godere, richiedendolo, di una sospensione non superiore a tre mesi, con eventuali prescrizioni *ad hoc* da parte del giudice (art. 35); di presentare domanda di oblazione (ove prevista), prima della dichiarazione di apertura del dibattimento (art. 29, comma 6).

L'istituto delle condotte riparatorie e/o risarcitorie, *ex art. 35* ha un ambito operativo suo proprio ed è necessario che ne venga potenziata l'applicabilità concreta; previa acquisizione dei pareri, pur non vincolanti della p.o. e del p.m., tramite il vaglio della portata soddisfacente della condotta specifica (sorta di filtro, per eventuali intenti meramente dilatori o latamente estorsivi delle parti private), alla luce di esigenze retributive e preventive, il giudice può operare con incisività maggiore, rispetto all'attività conciliativa *tout court*, esplicando, compiutamente, l'attività compositiva e di mediazione, che gli è stata demandata.

Rispetto alla remissione della querela o alla rinuncia al ricorso della persona offesa, i cui meccanismi sfuggono a qualsiasi controllo e/o verifica del giudice, perché maturano, per così dire, *extra moenia*, quella dell'istituto in esame rappresenta la soluzione cardine del sistema, in virtù della quale possono convergere, componendosi, grazie all'intervento del giudice, gli interessi delle parti private e quelli di natura pubblica, connessi alla componente più propriamente dissuasiva (esigenze compensatorie, retributive e di prevenzione).

Sulla non manifesta infondatezza.

L'estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie e/o risarcitorie è istituto nuovo, nel quale l'udienza di comparazione rappresenta il fulcro, fungendo da sbarramento processuale-temporale, in quanto rilevano i comportamenti riparatori (restituzioni o risarcimento), con eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, posti in essere prima di quella udienza ovvero che si possa dimostrare essere stati impediti, incolpevolmente, prima di tale momento; per come esposto in precedenza, la previsione di cui al terzo comma dell'art. 35 (concessione del termine/sospensione del processo), ha senso se collegata all'avviso che l'imputato dovrebbe ricevere, attinente la possibile definizione alternativa del procedimento, a mezzo realizzazione di condotte riparatorie e/o risarcitorie; non può essere taciuto che soltanto l'accoglimento della questione *sub 1* o, in alternativa subordinata, della *sub 2*, consentirebbe all'imputato di conoscere tale opportunità e di poterne valutare la portata, previo parere tecnico (e sotto il profilo strettamente difensivo e sotto l'altro, riguardante la formulazione di congrue proposte alla p.o.), tempestivamente, sin dalla notificazione del decreto di citazione a giudizio ovvero sin dall'udienza di comparazione, in quest'ultimo caso godendo dell'ulteriore lasso di tempo di cui al terzo comma dell'art. 35 (la cui concessione gli sia dovuta).

Questione *sub-1*.

L'art. 20 del decreto legislativo n. 274/2000, laddove non prevede (comma secondo) che nel decreto di citazione a giudizio, innanzi al giudice di pace, da parte della p.g., debba essere contenuto l'avviso, a pena nullità,

che l'imputato può chiedere la dichiarazione di estinzione del reato, ove dimostri di aver proceduto, prima dell'udienza di comparizione, alla riparazione del danno cagionato dal reato; laddove non annoveri detto avviso tra i requisiti previsti dal secondo comma, la cui mancante o insufficiente indicazione comporti la nullità della citazione (comma sesto), si pone in contrasto:

con l'art. 3 della Costituzione («Tutti i cittadini... sono eguali davanti alla legge...»), in quanto determina una discriminazione dell'imputato chiamato in giudizio innanzi al giudice di pace, che non riceve l'avviso *de quo* rispetto all'imputato chiamato in giudizio innanzi al tribunale monocratico, che, ricevendo l'avviso di cui alla lettera *f*) dell'art. 552 c.p.p., prescritto a pena nullità (comma secondo), sin dalla notifica del decreto di citazione viene posto in condizione di valutare, ai fini della presentazione della relativa istanza, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento (ove ne ricorrano i presupposti), la possibilità di accedere al giudizio abbreviato o alla applicazione della pena su richiesta (che presuppongono l'assunzione della responsabilità del reato commesso ed in virtù di ciò importano dei benefici, così come le condotte riparatorie e/o risarcitorie, previste dall'art. 35).

Discriminazione tanto più rilevante se si consideri che, *ex art. 2*, decreto legislativo n. 274/2000, lettere *f*) e *g*), le disposizioni di cui agli artt. 438 e 444 c.p.p. non si applichino al procedimto davanti al giudice di pace e che l'estinzione del reato, a seguito di condotte riparatorie e/o risarcitorie, costituisce la modalità (oltre all'oblazione, quando sia consentita e con le limitazioni soggettive derivate dai precedenti — art. 162-*bis* c.p.), attraverso cui l'imputato, al quale ne è rimessa l'iniziativa, può tentare una definizione alternativa del procedimento;

con l'art. 24, comma secondo, della Costituzione («La difesa è un diritto inviolabile, in ogni stato e grado del procedimento»), in quanto determina una compressione dell'esercizio del diritto di difesa, non ponendo l'imputato in condizioni di essere informato sull'alternativa difensiva (rispetto al normale corso del processo), dall'esito definitivo, attesa la declaratoria di estinzione del reato cui tende, scelta, in gran parte tecnica, che non può essergli, del tutto, rimessa; alternativa, altrimenti, pregiudicata, forse in via definitiva, proprio a causa dello sbarramento temporale costituito dall'udienza di comparizione (essendo utilizzabile l'ulteriore ed eventuale termine, *ex terzo* comma dell'art. 35, previa valutazione positiva del giudice sulla dimostrazione dell'impedimento specifico, non addebitabile, per come detto);

con l'art. 111, comma terzo, della Costituzione («Nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato disponga del tempo e delle condizioni necessarie per preparare la sua difesa»), in quanto non prevedere un tempestivo avviso della possibilità di cui all'art. 35, decreto legislativo n. 274/2000, significa non consentire una consapevole e cosciente valutazione, unitamente al difensore, dell'opportunità di porre in essere condotte riparatorie e/o risarcitorie, a fini definitivi-estintivi, nonché di stimare e proporre, per tempo, prima dell'udienza di comparizione, una congrua soluzione alla persona offesa, quindi, di attivarsi utilmente; invero, anche il termine libero minimo, previsto per legge, tra la notifica del decreto della p.g. (30 giorni, *ex art. 20*, comma terzo) ovvero del ricorso della persona offesa (20 giorni, *ex art. 27*, comma quarto) non agevola l'utile espletamento dell'attività riparatoria e/o risarcitoria, ma è, pur, sempre possibile richiedere al giudice ed ottenere, con maggiore facilità, a condotte riparatorie iniziate, una proroga, fino a tre mesi (art. 35, comma terzo).

#### Questione *sub-2*.

Si ribadisce che la questione della illegittimità costituzionale dell'art. 29 è posta in alternativa subordinata alla questione *sub-1*, il cui accoglimento ne determinerebbe, perciò, l'assorbimento.

L'art. 29 del decreto legislativo n. 274/2000, laddove non prevede che all'udienza di comparizione il giudice (se l'avviso non sia prescritto quale contenuto decreto di citazione), dopo la verifica della regolare costituzione delle parti, debba, a pena nullità, dare avviso orale che l'imputato può chiedere la dichiarazione di estinzione del reato, ove dimostri di aver proceduto, prima dell'udienza di comparizione, alla riparazione del danno cagionato dal reato ovvero ove chieda, alla stessa udienza e prima dell'apertura del dibattimento, di poter provvedere agli adempimenti di cui al primo comma dell'art. 35 e dimostri di non averlo potuto fare in precedenza (comma sesto), si pone in contrasto, con gli artt. 3, 24, comma secondo e 111, comma terzo, della Costituzione, per gli stessi motivi sopra esaminati.

La prescrizione di cui all'art. 29 andrebbe, quindi, coordinata con quella di cui all'art. 35, per come di seguito riportato.

L'art. 35, comma terzo, del decreto legislativo n. 274/2000, laddove prevede che il giudice di pace «può» e non «deve» disporre la sospensione del processo, per un periodo non superiore a tre mesi, se l'imputato chieda all'udienza di comparizione, di poter provvedere agli adempimenti di cui al comma primo e dimostri di non averlo potuto fare in precedenza, si pone in contrasto:

con l'art. 3 della Costituzione («Tutti i cittadini... sono eguali davanti alla legge...»), in quanto determina una discriminazione tra l'imputato del procedimento che si svolga innanzi al giudice di pace, che si sia attivato, ponendo in essere condotte riparatorie e/o risarcitorie, prima dell'udienza di comparizione e chieda la concessione del termine di cui all'art. 35, comma terzo e quello che, imputato innanzi al medesimo giudice, non essendosi attivato, chieda, all'udienza stessa, di poter provvedere agli adempimenti indicati, dunque, di essere «rimesso in termini» e non possa ottenere che, previa dimostrazione dell'impedimento e positiva valutazione del giudice, la concessione del termine *de quo*; entrambi si trovano in eguale situazione, cioè quella di richiedere, all'udienza di comparizione, la sospensione del processo: l'imputato, però, che si sia attivato, proprio in virtù di tale circostanza, avrà maggiori possibilità di ottenere la proroga, per completare quanto iniziato, ben potendo essere utilizzato il termine in oggetto dal giudice per correggere il tiro, anche con prescrizioni specifiche; il secondo imputato, con molta probabilità, non riuscirà a superare il vaglio della dimostrazione di non aver potuto porre in essere, in precedenza, le condotte riparatorie e/o risarcitorie, finendo per essere privato del tutto di tale alternativa definitiva;

con l'art. 24, comma secondo, della Costituzione («La difesa è un diritto inviolabile, in ogni stato e grado del procedimento»), in quanto, a fronte della richiesta di poter provvedere agli adempimenti-condotte riparatorie e/o risarcitorie, formulata all'udienza di comparizione, determina una compressione e/o limitazione dell'esercizio del diritto di difesa, in capo all'imputato che non si sia attivato prima, essendo la valutazione del giudice sulla sospensione/concessione del termine, disancorata da criteri obbiettivi di riferimento e, comunque, rispondente ad esigenze di differenziazione di tutela.

Ora, se è vero che il processo si articola e sviluppa nel rispetto di regole procedurali che garantiscano alle parti processuali la piena parità, è pur vero che un trattamento differenziato di soggetti in situazioni eguali si giustifichi solo in presenza di ragionevoli motivi (Corte cost. s.n. 61/1964). Evidentemente, si è inteso disincentivare la comparizione all'udienza, senza previa attivazione, a fini riparatori e/o risarcitori, nonché gratuite rimesse in termini, da parte del giudice (rendendo possibile superare lo sbarramento temporale-preclusivo, a mezzo dimostrazione di specifico fatto impeditivo incolpevole); però, in mancanza di previsione dell'avviso all'imputato dell'esistenza di una simile alternativa definitiva, che indirizzi verso l'attivazione prima dell'udienza di comparizione, quelli citati non possono essere ritenuti ragionevoli motivi, legittimanti la esclusione/privazione dello strumento in parola in capo a chi chieda di poter provvedere alla riparazione del danno, solo all'udienza di comparizione.

*P. Q. M.*

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

*Ritenute rilevanti, per il presente processo, nel quale si procede, per il reato previsto e punito dall'art. 636 c.p., nei confronti di Iuculano Rosario, (nonché non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, in alternativa subordinata, dell'art. 20, dell'art. 29, dell'art. 35, comma terzo, decreto legislativo n. 274/2000, nei termini e per le ragioni di cui in parte motiva (non superando quella riguardante l'art. 60 la verifica della necessaria rilevanza);*

*Dispone sospendersi il processo in corso e trasmettersi, a cura della cancelleria, gli atti alla Corte costituzionale, nonché notificarsi la presente ordinanza alle parti, al Procuratore della Repubblica, presso il Tribunale di Barcellona P.G. ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicarsi la stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Barcellona P.G., addì 14 dicembre 2004

*Il giudice di pace: RILI*

05C0485

N. 222

*Ordinanza del 7 febbraio 2005 emessa dal Tribunale di Reggio Calabria  
nel procedimento civile tra Lucisano Elisa contro Scagliola Francesco ed altri*

**Successione ereditaria - Capacità di succedere per rappresentazione - Mancata previsione in favore del coniuge del soggetto che non abbia potuto accettare l'eredità - In subordine: Mancata previsione in favore del coniuge del soggetto che non abbia potuto accettare l'eredità, in assenza di discendenti dei figli legittimi, legittimati ed adottivi, nonché naturali del defunto - Irragionevolezza - Ingiustificata disparità di trattamento del coniuge rispetto ai figli del *de cuius*.**

- Codice civile, artt. 467 e 468.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 1682 del ruolo generale degli affari conenziosi dell'anno 2003 vertente tra Lucisano Elisa, rappresentata e difesa dall'avv. Michele Salazar, attrice;

Contro Scagliola Francesco, rappresentato e difesa dall'avv. Giuseppe Trunfio del foro di Palmi, convenuto, e nei confronti di rappresentati e difesi dall'avv. Giuseppe Trunfio del foro di Palmi, chiamati in causa.

Con atto di citazione notificato il 21 maggio 2003 la prof. Elisa Lucisano ved. Scagliola iniziava la presente causa nei confronti del prof. Francesco Scagliola e premesso che in data 21 gennaio 1998 era deceduto in Reggio Calabria, senza testamento, il prof. avv. Domenico Scagliola, coniuge dell'istante; che alla successione legittima dello stesso erano stati chiamati, nella misura di 2/3 la medesima istante e nella misura di 1/3, quindi di 1/6 ciascuno, la madre ed il fratello del *de cuius*, rispettivamente signora Concetta De Stefano e prof. Francesco Scagliola; che il patrimonio era quello descritto nello stesso atto di citazione e risultante dalla denuncia di successione; che in data 6 febbraio 2000 era venuta a mancare la signora Concetta De Stefano ed alla stessa erano succeduti, sempre *ab intestato*, in parti uguali, il figlio premorto, prof. avv. Domenico Scagliola, e l'altro figlio prof. Francesco Scagliola; che il patrimonio della signora De Stefano era costituito dalla quota di un sesto dei beni immobili ricevuti in eredità dal figlio prof. Domenico Scagliola, che i beni immobili caduti in entrambe le successioni erano rimasti in comunione incidentale tra gli eredi (l'istante ed il prof. Francesco Scagliola) — chiedeva che — dichiarata l'apertura della successione del prof. Domenico Scagliola e statuito che eredi di questo sono il coniuge superstite, prof.ssa Elisa Lucisano, per 2/3, la madre, signora Concetta De Stefano, per 1/6, ed il fratello, prof. Francesco Scagliola, per 1/6, nonché dichiarata aperta la successione della signora Concetta De Stefano e statuito che eredi di questa sono, in parti uguali, il figlio premorto prof. Domenico Scagliola ed il prof. Francesco Scagliola — il Tribunale volesse disporre lo scioglimento della comunione con assegnazione in natura dei beni indicati in citazione alla istante per la quota e nella misura ad essa spettante:  $2/3 + 1/2$  di  $1/6$  e quindi  $3/4$  dell'intero e volesse statuire che ogni altro bene e/o credito e/o somma andavano divisi secondo la suddetta percentuale e ordinare — se necessario — alla parte convenuta il rendiconto ove fosse sorta contestazione; con vittoria di spese ed onorari.

Il convenuto, costituendosi in giudizio, resisteva, eccependo, tra l'altro, in via preliminare, che nessun diritto successorio spettava all'istante — in assenza di figli nati durante il matrimonio — a seguito della morte della suocera sig.ra Concetta De Stefano, non operando nel caso di specie l'istituto della rappresentazione invocato da controparte, poiché la parte attrice non rientrava tra i soggetti che, in base all'art. 468 c.c., possono subentrare per rappresentazione. Il convenuto, prof. Francesco Scagliola, faceva, peraltro, presente di avere rinunciato all'eredità della madre, signora Concetta De Stefano, nella quale erano subentrati per rappresentazione i propri figli, Scagliola Antonino e Scagliola Maurizio, che avevano presentato la relativa denuncia di successione. In conclusione, il convenuto non si opponeva ed, anzi, aderiva alla domanda di scioglimento della comunione incidentale proposta dall'attrice in relazione ai beni caduti nella successione del prof. avv. Domenico Scagliola, da dividersi nelle quote di 2/3 a favore dell'attrice e di 1/3 a favore del convenuto «considerata la successiva morte della sig.ra De Stefano Concetta». Lo stesso convenuto proponeva altresì domanda riconvenzionale di scioglimento della comunione — oltre che sui beni immobili indicati in citazione — sulla somma di lire 900.000.000, pari ad euro 464.811,20, che giaceva presso la CARICAL oggi CARIME S.p.a. alla data della morte del marito dell'attrice e che era stata da questa incassata per l'intero; nonché domanda di rendiconto in relazione a tutti i beni mobili ed immobili da dividersi tra le parti e domanda di restituzione e/o consegna dei beni mobili ed immobili che appartenevano alla defunta De Stefano Concetta ed erano stati devoluti per successione in via esclusiva al convenuto esponente; con vittoria di spese e competenze.

Alla prima udienza di comparizione il g.i. ordinava all'attrice di integrare il contraddittorio nei confronti di Scagliola Antonino e Scagliola Maurizio, che avevano accettato l'eredità di De Stefano Concetta, nella quale erano succeduti per rappresentazione del loro padre rinunziante, prof. Francesco Scagliola.

Espletato tempestivamente dall'attrice l'adempimento di cui sopra, si costituivano in giudizio anche Scagliola Antonio e Scagliola Maurizio e svolgevano eccezioni, deduzioni e difese sostanzialmente analoghe a quelle già svolte dal padre, convenuto originario, Scagliola Francesco, formulando tuttavia domanda riconvenzionale diretta ad ottenere dall'attrice la consegna e/o la restituzione di tutti i beni mobili od immobili o porzione degli stessi che appartenevano alla defunta sig.ra De Stefano Concetta e che erano stati devoluti per successione agli esponenti chiamati per integrazione del contraddittorio.

Concessi i termini di cui all'art. 180 c.p.c., all'udienza di trattazione, sentiti il convenuto prof. Francesco Scagliola ed il dott. Maurizio Scagliola e constatata l'impossibilità di conciliare la controversia, il g.i., su richiesta dei procuratori delle parti, concedeva i termini per il deposito di memorie ai sensi dell'art. 183, ult. comma, c.p.c.

Depositata dalle parti dette memorie, all'udienza del 17 novembre 2004, ritenuta preliminare la decisione sul diritto dell'attrice a succedere nell'eredità della signora De Stefano Concetta per rappresentazione del coniuge premorto, il g.i. invitava le parti a precisare le conclusioni e la causa veniva rimessa in decisione, con concessione del termine di giorni venti per il deposito di comparse conclusionali, avendo entrambi i procuratori costituiti rinunciato al termine per repliche.

Con la comparsa conclusionale depositata il 1° dicembre 2004 la parte attrice sollevava questione di legittimità costituzionale degli artt. 467 e 468 cod. civ. «nella parte in cui non prevedono che in assenza di discendenti dei figli la rappresentazione si estenda al coniuge del soggetto che non ha potuto accettare perché premorto rispetto al *de cuius* di cui sarebbe stato erede».

La questione è rilevante e non manifestamente infondata già così come sollevata dalla parte, pur se si ritiene, in principalità, di riformularne d'ufficio i termini ed i motivi, secondo quanto appreso.

Ritenuto che nella controversia *de qua* venga in discussione l'applicazione delle norme di cui agli artt. 467 e 468 cod. civ. con riferimento alla successione *ab intestato* della sig.ra Concetta De Stefano, dato che il figlio di questa, prof. avv. Domenico Scagliola, è premorto alla madre;

che l'applicazione delle norme predette nell'attuale formulazione comporta l'esclusione in capo all'attrice, sig.ra Elisa Lucisano ved. Scagliola, della qualità di erede della suocera, sig.ra Concetta De Stefano, per rappresentazione del proprio coniuge, prof. avv. Domenico Scagliola (*cf.* nel senso che l'indicazione dei soggetti a favore dei quali ha luogo la rappresentazione, contenuta negli artt. 467 e 468 cod. civ., è tassativa, già Cass. 28 aprile 1962 n. 836, Cass. 11 aprile 1975 n. 1366, Cass. 6 ottobre 1976 n. 3300, nonché Cass. 30 maggio 1990 n. 5077);

che l'allargamento della sfera di operatività della rappresentazione fino a comprendere tra i soggetti «rappresentanti» anche il coniuge «dei figli legittimi, legittimati ed adottivi, nonché ... dei figli naturali del defunto», quanto meno nel caso in cui questi non possano accettare l'eredità, comporterebbe invece la delazione indiretta dell'attrice, Lucisano Elisa ved. Scagliola, e la sua vocazione diretta all'eredità della suocera, sig.ra De Stefano Concetta (*cf.* per la distinzione tra vocazione e delazione nell'istituto della rappresentazione, nonché per la natura giuridica di questo, Cass. 29 marzo 1994 n. 3051, che supera la concezione della rappresentazione come vocazione indiretta, su cui *cf.* Cass. 11 aprile 1975 n. 1366);

che è, quindi, rilevante la questione di legittimità costituzionale degli artt. 467 e 468 cod. civ., così come sollevata dall'attrice, nella parte in cui non prevedono che la rappresentazione si estenda al coniuge del soggetto che non ha potuto accettare, non ritenendosi tuttavia corretta, per le ragioni che seguono, la limitazione della questione al caso di «assenza di discendenti dei figli» (così come richiesto dalla parte attrice) e dovendo perciò prospettarsi questo limite soltanto in subordine, comportando esso comunque la rilevanza della questione (dal momento che il soggetto che dovrebbe essere «rappresentato», prof. avv. Domenico Scagliola, è deceduto senza lasciare discendenti legittimi o naturali).

Ritenuto che, superata la tesi della presunzione di volontà del *de cuius* da parte del legislatore, secondo la dottrina dominante dopo l'entrata in vigore del codice del 1942, il fondamento sociale dell'istituto della rappresentazione sarebbe da individuare nella protezione della famiglia legittima, più specificamente della stirpe legittima del *de cuius*, al fine di realizzare la continuità familiare dell'eredità;

che, peraltro, la Corte costituzionale, con la sentenza 14 aprile 1969 n. 79, ha affermato che «quali che siano il fondamento e la natura della rappresentazione in concreto questa tutela gli interessi della famiglia (legittima) del mancato erede o legatario, impedendo che i beni le siano tolti solo perché il genitore non può e non vuole accettarli»;

che, inoltre, con la legge di riforma del diritto di famiglia la delazione per rappresentazione si ha anche al di fuori della famiglia legittima ed in concorso con essa, dal momento che, a seguito della sostituzione dell'art. 467 cod. civ. attuata con l'art. 171 della legge 19 maggio 1975 n. 151, la rappresentazione è prevista in favore del figlio naturale (riconosciuto o dichiarato) anche nel caso di concorso di figli (e discendenti) legittimi;

che, pertanto, la *ratio* dell'istituto non si può più rinvenire nella tutela della famiglia legittima, bensì nella tutela dei discendenti (legittimi o naturali) del mancato successore, vale a dire del rappresentato;

Ritentuto altresì che l'ampiezza soggettiva della deroga ai principi generali sull'ordine dei successibili che risulta dagli artt. 467 e 468 cod. civ. rientra nella discrezionalità del legislatore e non è sindacabile fintantoché la diversità di trattamento, per quanto concerne il diritto di rappresentazione, riguardi soggetti che non si trovino nella medesima situazione giuridica o che non «siano in astratto per ragioni extra o meta giuridiche meritevoli dello stesso trattamento» (così testualmente, Corte cost. sent. n. 83/1976; ma *cf.* anche Corte cost. sent. n. 259/1993);

che, anche in considerazione del fatto che l'art. 42 Cost. «non legittima l'arbitrio del legislatore ordinario, ma contiene soltanto una riserva di legge» (così Corte cost. sent. n. 79/1969 cit.), si può porre un problema di violazione dell'art. 3 della Costituzione ogniquale volta la situazione di colui/coloro di cui si lamenta la non inclusione tra i possibili «rappresentanti» ex artt. 467 e 468 cod. civ. sia identica od equipollente a quella di coloro che vi sono, invece, inclusi;

che, dopo la legge di riforma del diritto di famiglia, la posizione successoria del coniuge è radicalmente mutata, dato che il nuovo testo dell'art. 540 cod. civ. fa di esso un erede necessario, addirittura «privilegiato» (come rilevato da una parte della dottrina), piuttosto che un semplice legatario e che il nuovo testo dell'art. 581 cod. civ. riconosce al coniuge superstite, in sede di successione legittima, qualora concorra all'eredità con i figli del *de cuius* la qualità di erede, piuttosto che di legatario *ex lege*;

che la posizione preminente del coniuge nel sistema successorio si evidenzia anche nel nuovo testo degli artt. 536 e 565 cod. civ., laddove è nominato al primo posto nell'elenco dei legittimari e dei successibili *ab intestato*;

che, pur se è vero che la posizione successoria del coniuge non è del tutto equiparata a quella dei figli (in quanto le sue prerogative nei confronti della famiglia di origine del *de cuius* sono meno forti, poiché il coniuge concorre con gli ascendenti e i fratelli e le sorelle, mentre i figli prevalgono su ogni altro successibile), è innegabile che sia ad essa equipollente (così come è innegabile che si siano modificati a favore del coniuge anche i criteri di regolamentazione del concorso con gli ascendenti e i fratelli e le sorelle del *de cuius*);

che, a prescindere da giudizi di valore sul favore accordato dal legislatore della riforma al coniuge superstite (che, ovviamente, esulano dai limiti del presente provvedimento), è evidente che il nuovo regime ha vieppiù assimilato la posizione di questi a quella dei figli, legittimi e (per effetto della stessa riforma) naturali, del *de cuius*;

che, in tale contesto, non appare ragionevole la disparità di trattamento del coniuge del rappresentato ex artt. 467 e 468 cod. civ. sol che si consideri che — una volta che si ritenga che la *ratio* dell'istituto della rappresentazione si sia progressivamente spostata dalla tutela della famiglia del defunto alla tutela di quella del mancato successore (così Cass. n. 3051/1994 cit.) — rispetto ai rapporti successori con quest'ultimo, vale a dire col rappresentato, il coniuge è equiparato ai figli, legittimi e naturali;

che, comunque, anche a voler considerare il rapporto tra «rappresentante» e *de cuius*, la posizione del coniuge del figlio di questi, pur non essendo del tutto identica, non è talmente disomogenea rispetto a quella dei discendenti dello stesso «rappresentato» nei confronti del defunto, da rendere ragionevole la totale esclusione della rappresentazione: infatti, per un verso, il codice individua tra i predetti un vincolo di affinità, laddove tra figlio naturale e genitore (o fratello/sorella) del proprio genitore non vi è, di norma, alcun rapporto di parentela; per altro verso, pur non escludendo del tutto la successione di ascendenti e fratelli e sorelle, l'esistenza di un coniuge superstite comporta comunque una forte limitazione dei diritti successori di costoro anche in caso di mancanza di figli (*cf.* artt. 544 cod. civ., così come modificato dall'art. 180 della legge n. 15 1/1975, e 582 cod. civ., così come modificato dall'art. 190 della legge n. 151/1975);

che, d'altronde, se lo scopo di conservare la continuità familiare dell'eredità, garantendo il trapasso dei patrimoni di padre in figlio, è venuto meno, in generale, con la riabilitazione della figura successoria del coniuge, non si rinvengono ragionevoli motivi, anche di ordine sociale, per i quali debba rimanere a fondamento dell'istituto della rappresentazione;

che l'irragionevolezza di cui si è detto sopra permarrebbe anche nel caso in cui la rappresentazione operasse, escludendo il coniuge, in favore dei discendenti dei figli del defunto, proprio perché, alla stregua delle medesime considerazioni, non troverebbe razionale giustificazione la loro tutela «privilegiata» nei rapporti col coniuge del rappresentato;

che, comunque, pure ove si ritenesse di fare prevalere, in assoluto, le ragioni dei discendenti su quelle del coniuge, non si giustificerebbe la sua esclusione dal novero dei rappresentanti, in mancanza di altri soggetti capaci di succedere per rappresentazione ad un determinato rappresentato, sì da escludere, come nel caso di specie, la divisione per stirpi;

che pertanto è non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 467 e 468 cod. civ., per contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevedono la capacità di rappresentazione in favore del coniuge del soggetto che non abbia potuto accettare l'eredità od, in subordine, nella parte in cui non prevedono la capacità di rappresentazione in favore del coniuge del soggetto che non abbia potuto accettare l'eredità, in assenza di discendenti dei figli legittimi, legittimati ed adottivi, nonché naturali del defunto.

P. Q. M.

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

*Ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 467 e 468 cod. civ., per contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevedono la capacità di rappresentazione in favore del coniuge del soggetto che non abbia potuto accettare l'eredità od, in subordine, nella parte in cui non prevedono la capacità di rappresentazione in favore del coniuge del soggetto che non abbia potuto accettare l'eredità, in assenza di discendenti dei figli legittimi, legittimati ed adottivi, nonché naturali del defunto;*

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

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

Reggio Calabria, addì 5 febbraio 2005

*Il giudice:* BARRECA

05C0486

N. 223

*Ordinanza del 31 gennaio 2005 emessa dal Tribunale di Roma  
nei precedenti civili Bonanni Maurizio ed altra contro E.N.P.A.F.*

- Enti pubblici - Enti previdenziali privatizzati ai sensi del d.lgs. n. 509/1994 - Obbligo di dismissione del patrimonio immobiliare - Esclusione, ancorché la trasformazione in persona giuridica privata sia intervenuta successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 104/1996 - Previsione retroattiva recata da norma di interpretazione autentica - Incidenza sulla funzione di interpretazione e applicazione delle leggi riservata ai giudici - Esorbitanza dai limiti all'adozione di leggi interpretative - Violazione del principio di irretroattività della legge - Lesione della parità di trattamento fra i cittadini e della certezza del diritto - Disparità di trattamento fra conduttori degli immobili in dismissione - Contrasto con i principi di correttezza e buon andamento della P.A.**
- Legge 23 agosto 2004, n. 243, art. 38 [recte: art. 1, comma 38], recante interpretazione autentica dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. 16 febbraio 1996, n. 104.
  - Costituzione, art. 3, 24, 73, 97 e 101; disposizioni preliminari al codice civile, art. 12.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nei procedimenti n. 99683/03 e n. 99684/03 promossi rispettivamente da Bonanni Maurizio e Bianchi Carla contro E.N.P.A.F. sulla questione di legittimità costituzionale sollevata nell'interesse dei ricorrenti dagli avv. prof. Giovanni Giacobbe e Arturo Giallombardo contro E.N.P.A.F. rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Leopardi.

IN FATTO

Con comparsa depositata il 13 ottobre 2003 i ricorrenti che agiscono in giudizio innanzi al Tribunale di Roma per esercitare il diritto di prelazione sugli immobili siti in via Mario Pani 109 in Roma di proprietà della Fondazione E.N.P.A.F. dei quali sono conduttori sollevano questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 38 della legge 23 agosto 2004/243 per contrarietà a norme costituzionali di cui agli articoli 101, 102, 73, 3 e 97. Si oppone la resistente confutando in diritto l'eccezione sollevata e dichiarandosi non soggetta al piano di dismissioni del proprio patrimonio immobiliare.

A scioglimento della riserva il giudice istruttore osserva:

#### IN DIRITTO

«La legge n. 243/1004 prevede all'art. 38 che l'art. 1 comma 1 del d.lgs. n. 04/1996 si interpreta nel senso che la disciplina afferente alla gestione dei beni, alle forme dei trasferimenti della proprietà degli stessi e alle forme di realizzazione di nuovi investimenti immobiliari contenuto nel medesimo decreto legislativo non si applica agli enti privatizzati ai sensi del d.lsl. n. 509/1994 ancorché la trasformazione in persona giuridica di diritto privato sia intervenuta successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo d.lgs. n. 04/1996».

Per la comprensione della natura e finalità della legge in questione occorre richiamarsi ai precedenti, ricordando che il legislatore si è trovato alle prese con il problema della sistemazione dei conti pubblici reso impellente da un forte indebitamento degli istituti previdenziali e dalla prospettiva di un ingresso improcrastinabile dei paesi nella moneta unica europea. Sono stati emanati tre distinti testi normativi, ossia il decreto legislativo n. 104/1996, il decreto-legge n. 79/1997 convertito nella legge n. 140/1997 e la legge n. 410/2001.

I primi due testi hanno previsto due programmi di dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici, l'uno dettato dal decreto legislativo definito ordinario, l'altro dettato dal decreto-legge convertito, definito straordinario. Il decreto legislativo n. 104/1996 in particolare ha disposto l'alienazione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici previdenziali, esclusi dal novero soltanto quelli cosiddetti strumentali e quelli da porre a copertura delle riserve tecniche. Poiché la dismissione minacciava di aggravare il problema delle case nella gestione del quale gli immobili degli enti costituivano importante strumento di manovra, il legislatore ha disposto che il prezzo di vendita degli immobili con destinazione abitativa (esclusi quelli appartenenti alla categoria catastale A1) fosse calcolato in maniera conveniente per la maggioranza degli inquilini ritenuta non abbiente e ha stabilito in loro favore e a certe condizioni un diritto di prelazione all'acquisto (art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 104/1996).

Allo scopo di fronteggiare una resistenza degli enti costretti a disfarsi del proprio patrimonio immobiliare a prezzi inferiori a quelli di mercato il legislatore con il decreto-legge 28 marzo 1997 ha previsto un ulteriore programma di dismissioni definito straordinario con caratteristiche tali da accelerare i tempi del programma ordinario. Il decreto legislativo n. 509/1994 recante «attuazione della delega conferita dall'art. 1 comma 32 della legge n. 537/1993 in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza» sono trasformati a decorrere dal primo gennaio 1995 in associazioni private o in fondazioni con deliberazione dei competenti organi di ciascuno di essi (art. 1 comma 1).

I menzionati enti, una volta trasformati continuano a sussistere come enti senza scopo di lucro e assumono la personalità giuridica di diritto privato ai sensi degli artt. 12 e seguenti del codice civile e secondo le disposizioni del presente decreto, rimanendo titolari di tutti i rapporti attivi e passivi dei corrispondenti enti previdenziali e dei rispettivi patrimoni (art. 1 comma 2). Tra questi enti da privatizzare era l'ENPAV che, unica ha sostenuto a differenza di altri enti medio tempore privatizzati, di non essere assoggettabile alle procedure di dismissione per essersi privatizzata in forza di una legge antecedente ad essa. La legge n. 410/2001 dello stesso indirizzo, ha disciplinato le nuove modalità di dismissione con esclusivo riferimento agli enti aventi ancora la qualità di enti previdenziali pubblici senza incidere sul regime giuridico dei beni appartenenti agli enti medio tempore privatizzati che pertanto devono ritenersi vincolati alla dismissione per effetto del decreto-legge n. 79/1997, a nulla quindi rilevando l'epoca della loro trasformazione. Questa interpretazione è data dal Consiglio di Stato quale organo consultivo con parere della seconda sezione in adunanza plenaria n. 3217/2002, e quale organo giurisdizionale con la sentenza n. 3217/2002.

Afferma il Consiglio di Stato in sede consultiva che «in capo agli enti assistenziali non sussiste una mera facoltà di dismettere, ma un vero e proprio obbligo a farlo ed anzi, se nel quinquennio concesso dal decreto legislativo n. 104/1996 l'ente previdenziale non abbia esercitato il proprio potere discrezionale di scegliere forme di dismissioni diverse dalla vendita diretta, sussiste un vero e proprio obbligo di vendere, rispettando il diritto degli inquilini alla prelazione. Afferma ancora il Consiglio di Stato in sentenza a proposito dell'ENPAF che i decreti 16 marzo e 27 settembre 2000, che hanno individuato gli immobili degli enti previdenziali pubblici da dismettere ai sensi dell'art. 7 della legge n. 140/1997 sono stati emessi prima della trasformazione dell'ENPAF in fondazione privata. L'iter di trasformazione infatti di è concluso solo con il decreto interministeriale di approvazione recante la data del 7 novembre 2000 e in base a questo ultimo atto deve ritenersi operante *ex nunc* la modificazione della natura giuridica dell'ente da pubblico a privato.

Nella giurisprudenza ordinaria vi è dicotomia. Alcuni giudici ritengono che dall'obbligo di dismissione nascano diritti per i conduttori, perché la proposta di vendita, da ritenersi irrevocabile *ex art.* 1329 del Codice civile, è contenuta nella legge stessa per cui i conduttori, alla scadenza del quinquennio, possono esercitare il diritto di prelazione loro riconosciuto, altri ritengono che quei diritti nascano non dall'obbligo di dismissione, bensì dall'inserimento degli immobili in un piano di vendita. Tuttavia tutti sono concordi nel ritenere che la disciplina delle dismissioni si applica anche all'ENPAF.

Alla stregua di questo quadro normativo e interpretativo la norma dell'art. 38 della legg n. 243/2004 con l'impiego del verbo «si interpreta» assume indiscutibilmente significato di norma di interpretazione autentica, la quale, per il suo carattere di retroattività rispetto alla norma interpretanda stabilisce che l'art. 1 del decreto legislativo n. 104/1996, ossia la norma da cui promana tutta la disciplina della dismissione non si applica *ab origine* agli enti previdenziali privatizzati e tra essi è sicuramente l'ENPAF, così vanificando il problema generale dell'assetto normativo e delle ripetute interpretazioni della giurisprudenza amministrativa e ordinaria in favore di un ente al quale verrebbero riservate condizioni di privilegio. Ritiene questo giudice, condividendo le osservazioni della parte ricorrente, che aspetti di incostituzionalità possono ragionevolmente evidenziarsi nella formulazione del citato art. 1, comma 38 o quanto meno può sostenersi che la questione di incostituzionalità non sia manifestamente infondata, tanto da considerarsi opportuno che sia rimessa al vaglio del giudice delle leggi. Ed invero il giudice costituzionale ha per decenni riconosciuto la legittimità delle leggi interpretative le quali attribuiscono a norma anteriore un significato obbligatorio per tutti. Ma il loro ambito di applicazione è circoscritto. L'interpretazione costituisce un evento eccezionale giustificato solo in presenza di serie incertezze interpretative e oscillazioni applicative dovute alla oscurità della norma. In assenza di tale presupposto anche una legge che si presenta per l'uso della terminologia e per la stessa intitolazione come legge interpretativa autentica è sostanzialmente una legge modificativa e innovativa e/o abrogativa e soprattutto retroattiva incidendo non sulla interpretazione ma sull'intero assetto normativo previgente. Orbene, seppure le leggi interpretative in quanto tali non possano considerarsi costituzionalmente illegittime, ancorché producano l'effetto giuridico di obbligare l'interprete ad attribuire alla legge il significato voluto dal legislatore (Corte costituzionale 79/1977, 167/1986) va osservato che il legislatore non fa buon uso del suo potere quando emani norme dichiarate autentiche allo scopo di sostituirsi al potere cui è affidato il compito istituzionale dell'interpretazione della legge, dichiarando l'autentico significato di una precedente con valore obbligatorio e vincolante per il giudice se non ricorra l'esigenza di dirimere dubbi sorti in sede di interpretazione della legge anteriore, che abbia rivelato gravi e insuperabili ambiguità» (Corte costituzionale n. 187/1981).

Appare evidente che una legge siffatta può confliggere con l'art. 101 della costituzione che rende i giudici soggetti alla legge nel senso che ad essi soli è riservata la interpretazione e la applicazione delle leggi, con l'art. 73 della costituzione e dell'art. 12 delle preleggi di grande rilievo costituzionale che affermano il principio della irretroattività della legge e della sua efficacia per l'avvenire, dell'art. 3 della costituzione che assicura i principi della parità del trattamento dei cittadini di fronte alla legge e della certezza del diritto. Invero non si può ignorare il timore che escludere dalla dismissione del patrimonio immobiliare un ente senza che se ne ravvisi una valida motivazione determina una disparità di trattamento tra gli inquilini che, avendone fatto richiesta prima, hanno acquistato le rispettive unità immobiliari e gli inquilini che, pur avendone fatto richiesta, si sono visti precluso codesto effetto giuridico in conseguenza della norma pretesamente interpretativa e ancora tra gli inquilini che hanno avuto il riconoscimento del diritto con una sentenza passata in cosa giudicata e coloro che ne hanno ottenuta una gravata di appello che imporrebbe al giudice, pur nella identità delle situazioni quale conseguenza dell'applicazione di una legge interpretativa la restituzione dell'immobile. Infine non può ignorarsi come ulteriormente evidenzia la difesa dei ricorrenti che il mancato rispetto delle aspettative e dei rapporti giuridici così formati contrasta anche con i principi costituzionali di correttezza e buon andamento della pubblica amministrazione indicati all'art. 97 della costituzione che si aggiungono a quelli già esaminati.

*P. Q. M.*

*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva questione di incostituzionalità, per contrasto con gli articoli 97, 101, 3, 24 della costituzione e 12 delle preleggi, della legge n. 243 del 23 agosto 2004, art. 38 quale legge interpretativa dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 16 febbraio 1996, n. 104.*

*Sospende i giudizi in corso e manda alla cancelleria per l'immediata trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale e per la notifica della medesima alle parti ricorrente e resistente, al cancelliere del Tribunale civile di Roma al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione al Presidente delle due camere del Parlamento.*

Roma, addì 29 gennaio 2005

*Il Presidente: CASAVOLA*

05C0487

## N. 224

*Ordinanza del 12 gennaio 2005 emessa dal T.a.r. per l'Emilia-Romagna sez. staccata di Parma sul ricorso proposto da Costantino Vincenzo contro Ministero dell'interno ed altro*

**Straniero - Lavoratore extracomunitario in posizione irregolare - Regolarizzazione - Esclusione in caso di denuncia per uno dei reati di cui agli artt. 380 e 381 c.p.p. - Irragionevolezza - Violazione del principio di uguaglianza.**

- Decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, art. 1, comma 8, lett. c), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 9 ottobre 2002, n. 222.
- Costituzione, art. 3, comma 1.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 267 del 2003, proposto dal sig. Vincenzo Costantino, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Rosaria Nicoletti ed elettivamente domiciliato presso lo studio del medesimo, in Parma, piazzale Santafiore n. 7;

Contro Ministero dell'interno, in persona del Ministro p.t. e Ufficio territoriale del Governo — Prefettura della Provincia di Parma, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna, presso i cui uffici, in Bologna via G. Reni n. 4 sono domiciliati *ex lege*, per l'annullamento previa sospensiva, del decreto in data 11 aprile 2003, con cui il Prefetto della Provincia di Parma ha respinto l'istanza del ricorrente, titolare di impresa individuale, diretta ad ottenere la legalizzazione, a norma del d.l. 9 settembre 2002, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222 dell'attività di lavoro subordinato prestata irregolarmente dal cittadino albanese Alimandhi Veli.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione dell'Interno intimata;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 23 novembre 2004, il dott. Umberto Giovannini; uditi, altresì, l'avv. Maria Rosaria Nicoletti per il ricorrente e l'avv. dello Stato Zito per l'amministrazione resistente.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

## F A T T O

Con il ricorso n. 267 del 2003, notificato il 23 giugno 2003 e depositato l'8 luglio 2003, il ricorrente imprenditore individuale, chiede l'annullamento, previa sospensiva, del decreto in data 11 aprile 2003, con cui il Prefetto della Provincia di Parma ha respinto l'istanza dal medesimo proposta, diretta ad ottenere la legalizzazione, a norma del d.l. 9 settembre 2002, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222, dell'attività di lavoro subordinato prestata irregolarmente dal cittadino albanese Alimandhi Veli.

Il ricorrente ritiene illegittimo il provvedimento impugnato in quanto lo stesso è fondato unicamente sul diniego di nulla osta in precedenza adottato dalla Questura di Parma ai sensi dell'art. 1, comma 8 lett. c) del citato n. 195 del 2002 perché il suddetto lavoratore straniero risultava indagato per il reato di cui all'art. 624 c.p. (furto); delitto previsto tra quelli elencati all'art. 381 c.p.p. per i quali, in caso di flagranza, è facoltativo l'arresto da parte degli ufficiali ed agenti della Polizia giudiziaria e per i quali, unitamente a quelli più gravi di cui all'art. 380 c.p.p. (arresto obbligatorio in caso di flagranza), il suddetto art. 1, comma 8, lett. c) del d.l. n. 195 del 2002 prevede che anche le mere denunce costituiscano elemento ostativo all'accoglimento dell'istanza di legalizzazione presentata dal datore di lavoro, salvo che i relativi procedimenti si siano conclusi con un provvedimento assolutorio perché il fatto non sussiste o non costituisce reato o che l'interessato non lo ha commesso ovvero nei casi di archiviazione previsti dall'art. 411 c.p.p.

Il ricorrente ritiene, in concreto, che il diniego di legalizzazione non sia stato adeguatamente motivato in riferimento alla circostanza assolutamente rilevante che, successivamente, detta denuncia sia stata archiviata per estinzione del reato a seguito di remissione della querela con accettazione e, quindi, per uno dei motivi previsti nell'art. 411 c.p.p. e che non sia stato consentito né al ricorrente, né al lavoratore straniero di potere partecipare al procedimento *in itinere* per riferire sugli sviluppi delle indagini penali.

L'amministrazione resistente, costituitasi in giudizio, ritenendo infondato il ricorso ne chiede la reiezione, vinte le spese.

Alla pubblica udienza del 23 novembre 2004, la causa è stata chiamata e, quindi, è stata trattenuta per la decisione, come da verbale

## D I R I T T O

Con il presente ricorso, il sig. Vincenzo Costantino, titolare di un'impresa individuale, chiede l'annullamento del decreto con il quale l'Ufficio territoriale del Governo — Prefettura di Parma ha negato al medesimo la possibilità di legalizzare il rapporto di lavoro precedentemente instaurato con l'assunzione alle proprie dipendenze del sig. Alimandhi Veli, cittadino albanese sprovvisto di titolo di soggiorno, ai sensi dell'art. 1 del 9 settembre 2002, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222.

Tale disposizione, infatti, consente a chi occupi alle proprie dipendenze cittadini extracomunitari in posizione irregolare, di fare emergere detto rapporto e quindi di legalizzarlo, stipulando con il lavoratore straniero apposito contratto di soggiorno per lavoro subordinato a tempo indeterminato ovvero a tempo determinato, ma avente durata non inferiore ad un anno.

Lo stesso articolo poi all'ottavo comma, elenca alcune fattispecie in riferimento alle quali la legalizzazione del rapporto lavorativo è esclusa in modo automatico.

Tra queste, risulta rilevante, ai fini che in questa sede interessano, l'ipotesi *sub c)* che prevede la reiezione dell'istanza di legalizzazione presentata del datore di lavoro qualora i lavoratori stranieri assunti irregolarmente «risultino denunciati per uno dei reati indicati negli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale, salvo che il procedimento penale si sia concluso con un provvedimento che abbia dichiarato che il fatto non sussiste o non costituisce reato o che l'interessato non lo ha commesso ovvero nei casi di archiviazione previsti dall'art. 411 del codice di procedura penale».

In tale ipotesi rientra il caso in esame, poiché la Questura della Provincia di Parma, operando in sede istruttoria nell'ambito del sub procedimento di sua competenza relativo al nulla osta necessario al cittadino albanese per ottenere la legalizzazione del rapporto lavorativo, ha accertato che questi era stato denunciato per l'ipotesi di reato di cui all'art. 624 c.p. (furto), rientrante tra le fattispecie delittuose elencate nell'art. 381 c.p.p.

Al riguardo, occorre innanzitutto rilevare che il gravato decreto prefettizio risulta immune dai vizi segnalati in ricorso, dal momento che, alla data in cui è stato adottato tale provvedimento, non solo non era stato ancora emesso il provvedimento di archiviazione della suddetta denuncia per furto, ma non si era nemmeno conclusa la fase delle indagini preliminari successiva all'acquisizione della *notitia criminis*.

Risulta pertanto evidente che né il diniego di nulla osta nei confronti del cittadino albanese adottato in data 7 aprile 2003 né la successiva reiezione dell'istanza di legalizzazione di tale posizione lavorativa subordinata assunta dal Prefetto di Parma in data 11 aprile 2003 potevano contenere alcuna motivazione riguardo a detta archiviazione, emessa dal g.i.p. presso il Tribunale di Parma solo in data 19 giugno 2003, a seguito di proposta in tal senso formulata dalla Procura della Repubblica presso lo stesso tribunale in data 9 giugno 2003.

D'altra parte, stante la riportata cronologia dei fatti, nemmeno può essere imputato all'amministrazione precedente, come invece assume il ricorrente, di non avere fatto partecipare al procedimento di legalizzazione i soggetti direttamente interessati, dal momento che, ancora alla data di adozione del provvedimento prefettizio, la situazione del cittadino albanese era quella di soggetto indagato e che, quindi, nessun elemento nuovo riguardante la suddetta vicenda egli poteva offrire alla valutazione dell'autorità precedente.

Né pare possibile interpretare la disposizione in questione nel senso di imporre all'amministrazione — ove essa accerti che il lavoratore straniero sia stato denunciato e allo stato sia semplicemente indagato per le ipotesi di reato previste dagli artt. 380 e 381 c.p.p. — di sospendere il procedimento amministrativo riguardante l'istanza di legalizzazione fino alla conclusione della vicenda penale, dal momento che sia la lettera dell'art. 1, comma 8, lett. *c)* del d.l. n. 195 del 2002 che la *ratio* che ha ispirato la normativa diretta a fare emergere il lavoro prestato da cittadini stranieri non in regola con le norme relative al soggiorno non lasciano alcuno spazio all'interprete per ipotesi diversa da quella che impone di considerare anche lo *status* di indagato del lavoratore extracomunitario quale elemento ostativo in modo automatico al rilascio del nulla osta e, conseguentemente, all'accoglimento dell'istanza di legalizzazione della posizione lavorativa del cittadino straniero.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è sufficiente rilevare che la disposizione in parola si esprime in termini di procedimento penale «concluso» e che, pertanto, l'esito pienamente favorevole per il lavoratore straniero indagato o il provvedimento di archiviazione debbano necessariamente precedere il momento in cui l'amministrazione provvede sull'istanza di legalizzazione presentata dal datore di lavoro.

Relativamente al secondo aspetto, invece, il Collegio ritiene che il consentire la permanenza in Italia del cittadino straniero in posizione irregolare per il periodo — sovente della durata di alcuni anni — necessario alla conclusione del procedimento penale pendente a carico di quest'ultimo, si ponga in evidente e stridente contrasto con la *ratio* della normativa *de qua*, espressamente diretta a fare emergere e a regolarizzare in tempi brevi — e comunque il più sollecitamente possibile — la posizione lavorativa di quei cittadini stranieri ritenuti meritevoli, sulla base del loro complessivo comportamento, di proseguire legalmente il soggiorno in Italia, fino a quel momento svoltosi in clandestinità.

Pertanto, sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso dovrebbe essere respinto; il Collegio ritiene, tuttavia, che sussistano i presupposti per sollevare, d'ufficio, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, questione di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 8 lett. c) del d.l. 9 settembre 2002, n. 195, convertito dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222 per ritenuto contrasto con il principio di uguaglianza formale di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione.

Quanto alla rilevanza della questione, il tribunale ritiene che essa sussista pienamente, dato che l'esito della presente controversia dipende unicamente dal giudizio di conformità o meno della citata disposizione alla Carta costituzionale che verrà reso dal Giudice delle leggi.

In merito alla non manifesta infondatezza della sollevata questione, il Collegio ritiene di esprimere le seguenti considerazioni.

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 330 e segg. del codice di procedura penale, le notizie di reato possono essere acquisite dal pubblico ministero o dagli ufficiali di polizia giudiziaria d'ufficio o su denuncia proveniente da pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio e anche da privati ed esse sono iscritte nel registro di cui all'art. 335 c.p.p., con conseguente assunzione, da parte della persona denunciata, dello *status* di indagato.

In un secondo tempo, all'esito delle indagini preliminari svolte, detta denuncia potrà evolversi nel senso dell'esercizio, da parte del pubblico ministero dell'azione penale mediante imputazione o rinvio a giudizio della persona indagata o, viceversa, dar luogo a provvedimento di archiviazione *ex art.* 408 e segg. c.p.p.

Appare evidente, pertanto, che la semplice denuncia penale a carico di un cittadino straniero non può fornire all'autorità amministrativa che sta procedendo all'esame della istanza di legalizzazione della sua posizione lavorativa irregolare e, conseguentemente, anche a valutare, in termini di meritevolezza, la possibilità di concedere al lavoratore straniero, previo contratto sottoscritto unitamente al datore di lavoro, specifico titolo di soggiorno per lavoro subordinato, alcun elemento rilevante a tale ultimo scopo, stante che quanto meno fino al termine della fase delle indagini preliminari, l'iter procedimentale non prevede alcuna approfondita valutazione — da parte dell'autorità giudiziaria — circa la attendibilità e la fondatezza della *notitia criminis* e quindi, sulla sussistenza quanto meno di consistenti elementi indiziari circa la responsabilità della persona indagata.

Né, d'altra parte, la delimitazione normativa dell'ambito di rilevanza della semplice denuncia alle sole gravi ipotesi di reato di cui agli artt. 380 e 381 del codice di procedura penale, può ragionevolmente comportare l'attribuzione di una maggiore attendibilità alla stessa *notitia criminis* né quest'ultima, ove ricorrano tali casi, è oggetto di particolari procedure cautelative antecedenti l'iscrizione «immediata» nel registro di cui all'art. 335 c.p.p.

Ritiene il Collegio, in definitiva, che la sussistenza di una semplice denuncia a carico del cittadino straniero, costituisca un irragionevole parametro normativo per differenziare ingiustificatamente, all'interno della categoria dei cittadini stranieri per i quali è stata chiesta la legalizzazione — in sanatoria — della posizione lavorativa e di soggiorno sul territorio italiano, coloro che siano meritevoli o meno di ottenere il suddetto beneficio, con conseguente contrasto tra il citato art. 1, ottavo comma lettera c) del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222 e il principio di uguaglianza formale di cui è espressione l'art. 3, primo comma, della Carta costituzionale.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il tribunale dispone la sospensione del presente giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, ottavo comma, lettera c) del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222, per contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione;*

*Sospende il giudizio in corso e dispone, a cura della segreteria della sezione, che gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento della Repubblica.*

Così deciso in Parma, nella camera di consiglio del 23 novembre 2004.

*Il Presidente:* CICCIO

*Il consigliere relatore estensore:* GIOVANNINI

## N. 225

*Ordinanza del 12 gennaio 2005 emessa dal T.a.r. per l'Emilia-Romagna sez. staccata di Parma  
sul ricorso proposto da Magnani Massimo contro Ministero dell'interno ed altro*

**Straniero - Lavoratore extracomunitario in posizione irregolare - Regolarizzazione - Esclusione nell'ipotesi di segnalazione in base ad accordi e convenzioni internazionali in vigore in Italia, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato - Irragionevolezza - Operatività automatica della previsione in contrasto con quanto stabilito per l'ipotesi più grave dell'espulsione disposta da Autorità italiana non eseguita mediante accompagnamento coattivo alla frontiera - Violazione del principio di uguaglianza.**

- Legge 30 luglio 2002, n. 189, art. 33, comma 7, lett. b), modificato dal decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222.
- Costituzione, art. 3, comma 1.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 298 del 2003, proposto dal sig. Massimo Magnani, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Rosaria Nicoletti ed elettivamente domiciliato presso lo studio del medesimo, in Parma, vicolo Politi n. 7;

Contro Ministero dell'interno in persona del Ministro *pro-tempore* e Ufficio territoriale del Governo — Prefettura della Provincia di Reggio Emilia, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna, presso i cui uffici, in Bologna via G. Reni n. 4 sono domiciliati *ex lege*, per l'annullamento previa sospensiva, del decreto in data 16 maggio 2003, con cui il Prefetto della Provincia di Reggio Emilia ha respinto l'istanza del ricorrente diretta ad ottenere la legalizzazione a norma dei d.l. 9 settembre 2002 n. 195, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 ottobre 2002 n. 222 dell'attività di lavoro subordinato domestico prestata irregolarmente dal cittadino indiano sig. Singh Lakhwinder.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione dell'Interno intimata e la successiva memoria presentata in data 8 settembre 2003;

Viste le ordinanze collegiali istruttorie n. 237 del 2003 e n. 294 del 2003 e gli atti depositati a riscontro da parte della Questura della Provincia di Reggio Emilia in data 4 dicembre 2003;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 23 novembre 2004, il dott. Umberto Giovannini; uditi, altresì, l'avv. Maria Rosaria Nicoletti per il ricorrente e l'avv. dello Stato Zito per l'amministrazione resistente.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

## F A T T O

Con il ricorso n. 298 del 2003, notificato il 12 luglio 2003 e depositato il 25 luglio 2003 il ricorrente chiede l'annullamento, previa sospensiva, del decreto in data 16 maggio 2003, con cui il Prefetto della Provincia di Reggio Emilia ha respinto l'istanza, dal medesimo proposta, diretta ad ottenere la legalizzazione, a norma del 9 settembre 2002 n. 195 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002 n. 222, del lavoro subordinato domestico prestato irregolarmente dal cittadino indiano Singh Lakhwinder.

Il ricorrente ritiene illegittimo il provvedimento impugnato perché il diniego di legalizzazione del suddetto rapporto di lavoro risulta fondato unicamente sull'atto di diniego di nulla osta in precedenza adottato dalla Questura di Reggio Emilia ai sensi dell'art 33, quarto e quinto comma della legge n. 189 del 2002.

Il ricorrente ritiene che il diniego prefettizio non sia stato adeguatamente motivato in riferimento a quale tra i motivi ostativi alla legalizzazione elencati nel settimo comma del citato art. 33 della legge 30 luglio 2002 n. 189 così come modificato dal d.l. 9 settembre 2002 n. 195 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002 n. 222, abbia indotto la Questura di Reggio Emilia a negare il nulla osta.

Il ricorrente, inoltre, ritiene illegittimo il provvedimento impugnato perché l'amministrazione precedente non lo ha messo in grado di partecipare all'instaurato procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 7 e segg. della legge n. 241 del 1990. L'amministrazione resistente, costituitasi in giudizio, ritenendo infondato il ricorso ne chiede la reiezione, vinte le spese. Alla pubblica udienza del 23 novembre 2004, la causa è stata chiamata e, quindi, è stata trattenuta per la decisione, come da verbale

## DIRITTO

Con il presente ricorso, il sig. Massimo Magnani chiede l'annullamento del decreto con il quale l'Ufficio territoriale del Governo - Prefettura di Parma ha negato al medesimo la possibilità di legalizzare il rapporto di lavoro precedentemente instaurato con l'assunzione alle sue dipendenze, quale collaboratore domestico, del cittadino indiano sig. Singh Lakhwinder, ai sensi dell'art. 33, della legge 30 luglio 2002 n. 189, così come modificato dal d.l. 9 settembre 2002 n. 195, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2002 n. 222.

Per la parte che qui interessa, tale disposizione consente anche a chi occupi alle proprie dipendenze cittadini di origine extracomunitaria in posizione irregolare quali lavoratori domestici di sostegno al bisogno familiare, di fare emergere detto rapporto e di poterlo legalizzare stipulando con il lavoratore straniero apposito contratto di soggiorno per lavoro subordinato.

La norma prevede, inoltre, al settimo comma, alcuni casi in cui le disposizioni riguardanti detta legalizzazione non trovano applicazione per i rapporti riguardanti prestatori di lavoro di origine extracomunitaria: *a)* - «... nei cui confronti sia stato emesso un provvedimento di espulsione per motivi diversi dal mancato rinnovo del permesso di soggiorno, salvo che sussistano le condizioni per la revoca del provvedimento in presenza di circostanze obiettive riguardanti l'inserimento sociale. La revoca ... non può essere in ogni caso disposta nell'ipotesi in cui il lavoratore extracomunitario ... risulti destinatario di un provvedimento di espulsione mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica ...»; *b)* «...che risultino segnalati in base, anche ad accordi o convenzioni internazionali in vigore in Italia, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato; *c)* - «... o che risultino denunciati per uno dei reati indicati negli artt. 380 e 381 c.p.p., salvo che i relativi procedimenti si siano conclusi con un provvedimento che abbia dichiarato che il fatto non sussiste o non costituisce reato o che l'interessato non lo ha commesso ovvero nei casi di archiviazione previsti dall'art 411 del codice di procedura penale ovvero risultino destinatari dell'applicazione di una misura di prevenzione, salvi in ogni caso gli effetti della riabilitazione».

Il ricorrente ritiene illegittimo il gravato decreto prefettizio sia perché esso non specifica quale, tra i suddetti casi ostativi all'accoglimento dell'istanza di legalizzazione del lavoro irregolare prestato da cittadini stranieri, sia stato applicato nei confronti del cittadino indiano la tua posizione egli intendeva regolarizzare e sia perché l'amministrazione non avrebbe consentito al medesimo di partecipare al procedimento di legalizzazione.

L'amministrazione intimata, costituitasi in giudizio, con la comparsa di costituzione e successiva memoria chiede la reiezione del ricorso per infondatezza dello stesso.

Con ordinanza collegiale istruttoria emessa da questa sezione in sede di esame dell'istanza di sospensione dell'esecuzione del decreto prefettizio impugnato venivano richiesti alla Questura della Provincia di Reggio Emilia motivati chiarimenti in ordine agli elementi che avevano indotto il predetto ufficio a negare il nulla osta alla domanda di legalizzazione presentata dal ricorrente.

Rimasta priva di riscontro una prima ordinanza, l'ufficio onerato dell'incombente istruttorio rispondeva alla reiterazione della richiesta, depositando gli atti del *sub* procedimento di propria competenza unitamente ai relativi chiarimenti.

Dalla documentazione prodotta dalla questura è emerso che il diniego di nulla osta è stato adottato in quanto nei confronti del suddetto cittadino indiano era stato emesso provvedimento espulsivo da parte della Repubblica Federale di Germania, con segnalazione di non ammissione efficace a norma dell'art. 96 della convenzione di Schengen in tutti gli Stati aderenti a tale accordo e, pertanto, per l'ipotesi prevista dall'art. 33, settimo comma, lett. *b)* della legge 30 luglio 2002 n. 189 e s.m. e i.

Ciò premesso, il tribunale ritiene che non possano trovare accoglimento le censure formulate in ricorso.

Al riguardo occorre innanzitutto rilevare che l'amministrazione non doveva comunicare al datore di lavoro attuale ricorrente l'avvio di un procedimento al quale egli stesso aveva dato impulso presentando la richiesta di legalizzazione del lavoro prestato alle sue dipendenze dal cittadino indiano.

Inoltre, quanto meno riguardo ad un profilo sostanziale, il decreto prefettizio risulta supportato da sufficiente motivazione contenendo esso, oltre all'indicazione della norma individuante i casi in cui, in riferimento ad elementi riguardanti i prestatori di lavoro stranieri, l'amministrazione non può applicare la normativa concernente l'emersione e la legalizzazione del lavoro subordinato irregolare prestato da tali soggetti, anche il riferimento, *per relationem*, al diniego di nulla osta opposto dalla questura.

In quest'ultimo atto, espresso in forma di tabulato originato dal sistema informatizzato del C.E.D. Interforze, risulta indicato, a sua volta, lo specifico elemento (segnalazione di non ammissione) che ha determinato la questura a negare il nulla osta e l'Ufficio del Governo a non accogliere l'istanza di legalizzazione.

Il Collegio deve inoltre rilevare che la suddetta pur stringata motivazione (consistente nell'indicazione della norma applicata e del tipo di segnalazione effettuata da Stato dell'area Schengen), debba ritenersi sufficiente, poiché la disposizione applicata dalla questura e quindi dall'ufficio territoriale del Governo prevede un caso in cui all'accertata sussistenza dell'elemento in essa indicato consegue in modo automatico l'inapplicabilità della normativa concernente la legalizzazione del lavoro irregolare svolto da cittadini stranieri e, quindi — quale atto vincolato, la reiezione della relativa domanda presentata dal datore di lavoro.

Il ricorso, pertanto, sulla base delle considerazioni che precedono, dovrebbe essere respinto.

Il tribunale ritiene, tuttavia, che sussistano rilevanti dubbi riguardo alla conformità della disposizione di cui all'art. 33, settimo comma lett. *b*) della legge n. 189 del 2002, come modificato dall'art. 1 del d.l. n. 195 del 2002 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 222 del 2002 — applicata dall'amministrazione con il provvedimento impugnato — al parametro costituzionale di cui all'art. 3, primo comma della Carta costituzionale.

Tale disposizione prevede, come si è visto, l'automatica inapplicabilità della normativa riguardante la legalizzazione qualora il cittadino straniero a favore del quale si svolge detta procedura risulti segnalato anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore in Italia, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato.

Il caso in esame rientra a pieno titolo in tale fattispecie, in quanto il cittadino indiano in questione è stato espulso da uno Stato dell'area Schengen, per cui la sussistenza di tale elemento precludeva automaticamente, come si è accennato, all'amministrazione procedente di rilasciare il nulla osta e, conseguentemente, di esitare favorevolmente l'istanza di legalizzazione presentata dal datore di lavoro.

Tale automatismo, peraltro, non risulta previsto allorché, in base al disposto della lettera *a*) dello stesso settimo comma dell'art. 33 legge n. 189 del 2002, il provvedimento di espulsione del cittadino straniero sia stato adottato dall'autorità italiana.

In tale ipotesi, infatti, detto automatismo opera solamente nel caso in cui il provvedimento di espulsione sia stato adottato per motivi diversi dal mancato rinnovo del permesso di soggiorno e sia stato eseguito mediante accompagnamento coattivo dello straniero alla frontiera da parte della forza pubblica.

All'infuori di tale eventualità, l'adozione di un precedente provvedimento espulsivo da parte dell'autorità italiana impone all'amministrazione procedente di espletare ulteriore attività istruttoria diretta ad appurare se, riguardo al cittadino straniero, sussistono o meno i presupposti — da accertare sulla base del riscontro di oggettivi elementi dimostranti l'inserimento del medesimo nel contesto sociale del nostro paese — per procedere alla revoca del provvedimento di espulsione.

Ritiene per tanto il Collegio che, mentre nel caso di espulsione eseguita mediante accompagnamento coattivo del cittadino straniero alla frontiera, l'automatismo previsto dal legislatore non vulneri il principio di uguaglianza formale e di ragionevolezza delle scelte legislative di cui è espressione l'art. 3, primo comma, della Costituzione, stante l'evidente differenza di comportamento — vagliata in termini di pericolosità sociale e di rispetto della normativa italiana in tema di ingresso e soggiorno di cittadini di origine extracomunitaria — che esiste tra colui che, con palese spregio di tali norme, rientra una seconda volta clandestinamente in Italia e il soggetto che, invece, risulta semplicemente destinatario di un ordine di espulsione di cui sovente l'interessato nemmeno ha avuto conoscenza, tale *vulnus* si verifichi nel caso — qui ricorrente — di espulsione del cittadino extracomunitario adottata da altro Stato.

Ritiene il Collegio che in tale caso non si rinvengano analoghi elementi concretamente differenziali rispetto al medesimo provvedimento di espulsione adottato dall'autorità italiana e non eseguito con accompagnamento coattivo alla frontiera, poiché dette comunicazioni provenienti da altri Stati dell'area Schengen segnalano unicamente l'esistenza del provvedimento espulsivo, senza alcuna ulteriore precisazione riguardo all'esecuzione dello stesso e alle modalità con cui tale operazione, se avvenuta, si sia concretamente svolta (v. art. 96 della Convenzione, ratificata dallo Stato Italiano con legge 30 settembre 1993 n. 388).

Pertanto, detto automatismo previsto dalla normativa *de qua* risulta giustificato solo sulla base dell'accertamento, a carico del cittadino straniero nei cui confronti sia stato adottato un provvedimento di espulsione, di elementi di oggettiva gravità quali la reiterazione dell'ingresso clandestino in Italia ed un comportamento connotato da pericolosità per la sicurezza pubblica, desumibile anche dalla stessa necessità di procedere al suo accompagnamento coattivo alla frontiera.

In tali casi, infatti, la sussistenza di tali gravi elementi, renderebbe conseguentemente inutile ed superflua ogni ulteriore indagine dell'amministrazione volta a stabilire se il cittadino di origine extracomunitaria si sia bene inserito nel contesto sociale italiano e, in definitiva, se egli risulti meritevole di proseguire legalmente soggiorno in Italia precedentemente svolto in clandestinità.

All'opposto, detto «automatismo» non sembra conforme al principio di uguaglianza formale di cui all'art. 3 Cost. se applicato — come la normativa in parola impone (non facendo essa alcun riferimento alla suddetta ulteriore attività istruttoria dell'amministrazione, come invece risulta espressamente previsto per l'ipotesi *sub. a)* sempre del settimo comma) — al caso di cui all'art. 33, settimo comma, lett. *b)* della n. 189 del 2002.

D'altra parte, in tale ipotesi, nemmeno può sostenersi che l'automatica esclusione dell'applicazione della normativa interna in materia di legalizzazione e, quindi, in definitiva, del rilascio del permesso di soggiorno al lavoratore di origine extracomunitaria derivi dalla stessa convenzione di Schengen, poiché, come si evince dall'art. 25 dell'accordo, tale disposizione, al primo comma; espressamente prevede che le segnalazioni ai fini della non ammissione effettuate da uno degli Stati contraenti possano essere disattese da altro Stato contraente (con conseguente rilascio del titolo di soggiorno al cittadino straniero segnalato), purché quest'ultimo Stato tenga conto degli interessi del Paese che ha effettuato la segnalazione, previamente lo consulti e, comunque, rilasci il titolo di soggiorno soltanto per seri motivi, in particolare umanitari o derivanti da obblighi internazionali.

Il tribunale pertanto a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, settimo comma, lett. *b)* della legge 30 luglio 2002 n. 189 e s.m. e i., per contrasto con l'art. 3, primo comma Cost., nella parte in cui tale norma prevede l'automatica inapplicabilità della normativa concernente la legalizzazione del lavoro irregolare prestato da cittadini di origine extracomunitaria nel caso di segnalazione per precedente espulsione adottata da altro Stato e quindi irragionevolmente non prevedendo, come invece è espressamente previsto nel caso di espulsione adottata dall'autorità italiana e non eseguita tramite accompagnamento coattivo del cittadino straniero alla frontiera, che l'amministrazione valuti — in riferimento al comportamento del cittadino straniero, la sussistenza o meno dei presupposti per revocare il provvedimento di espulsione. Si dispone, pertanto, la sospensione del presente giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, settimo comma lett. b) della legge 30 luglio 2002 n. 189 e s.m. e i., per contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost. nei sensi di cui in motivazione.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone, a cura della della sezione, che gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere Repubblica.*

Così deciso in Parma, nella Camera di consiglio del 23 novembre 2004.

*Il Presidente:* CICCIO

*Il consigliere relatore estensore:* GIOVANNINI

## N. 226

*Ordinanza dell'8 febbraio 2005 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Caserta sul ricorso proposto da ditta Cecere Ferdinando contro Agenzia delle entrate - Ufficio di Caserta ed altra*

**Riscossione delle imposte - Riscossione mediante ruoli - Cartella recante il carico complessivo relativo a IVA, IRPEF ed IRAP per effetto dell'unificazione del sistema di riscossione dei tributi - Notifica al contribuente - Termine di decadenza - Mancata fissazione - Lesione del principio di eguaglianza - Violazione del diritto di difesa.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, art. 57; Decreto del Presidente della Repubblica 26 settembre 1973, n. 600, art. 43; Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, art. 17 come modificato dal Decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, art. 6; Decreto legislativo 27 aprile 2001, n. 193.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 1682/04 depositato il 7 maggio 2004 avverso cartella di pagamento n. 02820030052029155 IVA+IRPEF+IRAP 1999

Contro Agenzia entrate ufficio Caserta proposto dal ricorrente: Cecere Ferdinando, via Quartier Nuovo n. 33, 81022 Casagiove (CE) difeso da: Gaeta Giulio, via dei Mille n.16, 80100 Napoli; altre parti coinvolte: Gest Line S.p.a. Comm. Gov. Serv. Riscoss. Tributi Napoli e Caserta, via Lamberti, 81100 Caserta.

Con ricorso depositato in data 7 maggio 2004 iscritto al n. 1682/94 la ditta Cecere Ferdinando con sede in Casagiove alla via Quartiere Nuovo n. 33 produce opposizione avverso la cartella esattoriale n. 028 2003 00520291 55 notificata in data 17 febbraio 2004 emessa dalla Esaban S.p.a. - Concessionario governativo del Servizio Nazionale di Riscossione per la Provincia di Caserta, con la quale per l'anno 1999 viene iscritto a ruolo il carico complessivo di euro 30.641,99 per Irap, Irpef, Ritenuta alla Fonte, Imposta sul Valore Aggiunto, interessi e sanzioni, richiesto per conto dell'Agenzia delle Entrate di Caserta. La ditta ricorrente con il primo motivo del ricorso eccepisce la illegittimità costituzionale dell'art. 17 del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 602 — contenente disposizioni per la riscossione delle imposte dirette, applicabili anche all'I.V.A., per effetto della intervenuta unificazione del sistema di riscossione dei tributi, nel testo come modificato dall'art. 6 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 — in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione perché tali norme non prevedono alcun termine decadenziale per la notifica al contribuente del ruolo ovvero della cartella esattoriale.

Al riguardo va osservato che l'art. 25 del d.P.R. n. 602/1973, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della modifica apportata dall'art. 11 del decreto legislativo n. 46/1999, così testualmente disponeva: «Gli esattori, non oltre il giorno cinque del mese di scadenza della prima rata successiva alla consegna dei ruoli, deve notificare il tributo, il periodo d'imposta, l'imponibile, l'aliquota applicata e l'ammontare della relativa imposta...».

Con il decreto legislativo 27 aprile 2001 n. 193, l'art. 25 del d.P.R. n. 602/1973 è stato modificato sicché, pur non ignorandosi che con ordinanza del 1° aprile 2003 la Corte costituzionale ometteva di affrontare il problema della costituzionalità dell'art. 17 del citato d.P.R. in quanto al termine indicato dall'art. 25 veniva attribuita natura perentoria, va ritenuto che con la intervenuta modificazione dell'art. 25 non sussista la regolamentazione e la disciplina dei termini per la notifica della cartella esattoriale.

Non vi è dubbio che tale situazione non attribuisce alcuna tutela per il Contribuente e lo espone al debito fiscale per un periodo indefinito.

E difatti l'art. 17 del d.P.R. 26 settembre 1973 n. 602, così come modificato con decorrenza dal 1° luglio 1999 dall'art. 6 del decreto legislativo 26 febbraio 1999 n. 46, con riferimento alle imposte sui redditi ed all'I.V.A., prevede che la riscossione sia effettuata mediante ruoli resi esecutivi a pena di decadenza:

a) entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello della presentazione della dichiarazione, per le somme dovute ai sensi dell'art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600/1973;

b) entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello della presentazione della dichiarazione per le somme dovute ai sensi dell'art. 36-*ter* del d.P.R. n. 600/1973;

c) entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in cui l'atto di accertamento sia divenuto definitivo,

mentre alcun termine viene introdotto per la notifica al contribuente della cartella esattoriale, sicché il rilievo proposto dalla ricorrente appare *prima facie* meritevole accoglimento.

P. Q. M.

*Ritenuta non manifestamente infondata la eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente, rimette gli atti della controversia alla Corte costituzionale perché esamini la legittimità costituzionale delle norme vigenti in tema di riscossione dei tributi contenute nel d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633 — art 57; nel d.P.R. 26 settembre 1973 n. 600 — art. 43; nel d.P.R. 26 settembre 1973 n. 602 e nel decreto legislativo 27 aprile 2001 n. 193, laddove in contrasto con gli artt. 3 e 24 della Carta costituzionale, non è previsto il termine per la notifica al contribuente della cartella esattoriale.*

*Manda alla segreteria per gli adempimenti di legge.*

Caserta, addì 7 ottobre 2004

*Il Presidente:* RABUANO FRAGOLA

*Il relatore:* DE FRANCISCIS

05C0490

N. 227

*Ordinanza del 21 febbraio 2005 emessa dal Tribunale di Palermo*

*nel procedimento civile tra Mutuelles du Mans Italia Assicurazioni e Riassicurazioni S.p.A. contro Amodeo Gaspare*

**Responsabilità civile - Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore - Risarcimento in via stragiudiziale, da parte dell'assicuratore, dei danni subiti dal veicolo - Obbligo del danneggiato di riparazione o rottamazione del mezzo e di consegna all'assicuratore della relativa documentazione fiscale nel termine assegnato - Facoltà dell'assicuratore di ripetere l'importo liquidato, nel caso in cui il danneggiato non ottemperi - Contrasto con la libertà di disporre del proprio patrimonio economico e di determinarsi autonomamente - Lesione del diritto di proprietà - Incidenza sulla garanzia di effettivo e pieno godimento dei diritti riconosciuti al singolo - Disparità di trattamento rispetto ai danneggiati risarciti a seguito di azione giudiziale - Violazione dei principi di eguaglianza formale e sostanziale - Irragionevolezza in rapporto alle finalità della normativa sulla r.c.a.**

- Legge 12 dicembre 2002, n. 273, art. 23, comma 2 [che aggiunge il comma nono all'art. 3 del d.l. 23 dicembre 1976, n. 857, convertito con modifiche nella legge 26 febbraio 1977, n. 54].
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 21, 24, 41 e 42.

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 21 gennaio 2005, nella causa iscritta al n. 1993 del Registro generale degli Affari Contenziosi Civili dell'anno 2004 tra Mutuelles Du Mans Italia Assicurazioni e Riassicurazioni S.p.a. in persona del procuratore generale avv. Roberto Pensato, rappresentata dall'avv. Parlatore Andrea del foro di Roma ed elettivamente domiciliata presso l'avv. Giuseppe Evola del foro di Palermo giusta procura in calce all'atto di citazione;

e Amodeo Gaspare rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Garofano per procura in calce alla comparsa di costituzione e risposta,

O S S E R V A

Con atto di citazione ritualmente notificato in data 9 febbraio 2004 la Mutuelles Du Mans Italia Assicurazioni e Riassicurazioni S.p.a. conveniva in giudizio, dinanzi a questo tribunale, Amodeo Gaspare esponendo che: l'odierno convenuto, con lettera racc. a.r. datata 10 aprile 2003, aveva chiesto alla società attrice il risarcimento dei danni subiti dalla propria autovettura a causa ed in conseguenza del sinistro del 25 marzo 2003; la Mutuelles Du Mans Italia Assicurazioni e Riassicurazioni S.p.a. in data 21 maggio 2003 aveva provveduto a risarcire i predetti danni emettendo assegno bancario non trasferibile, tratto sulla Banca M.P.S. intestato al sig. Gaspare Amodeo per l'importo di euro 2.560.00 con l'esplicito avvertimento che nel caso in cui non avesse trasmesso nel termine di tre mesi la fattura (o altro documento fiscale equivalente) attestante l'avvenuta riparazione

dei danni risarciti, avrebbe, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 273/2002, chiesto la restituzione dell'importo liquidato; nel corso dei successivi tre mesi l'odierno convenuto non trasmetteva, in violazione della disposizione citata, la predetta documentazione.

Tanto premesso chiedeva all'adita Giustizia di condannare Amodeo Gaspare alla restituzione, in favore della società attrice, della somma di euro 2.560,00 oltre interessi maturati e maturandi e rivalutazione monetaria, corrisposta a titolo di risarcimento.

Costitutosi in giudizio Amodeo Gaspare contestava le avverse deduzioni sollevando preliminarmente l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 23, secondo comma, della legge 12 dicembre 2002 n. 273, poiché in contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui obbliga il danneggiato alla riparazione del mezzo con consegna all'assicuratore della relativa documentazione fiscale e parifica, al contrario, a tale adempimento la rottamazione del mezzo. Chiedeva pertanto la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale. Nel merito concludeva chiedendo il rigetto delle domande formulate dalla società attrice perché destituite di ogni e qualsivoglia fondamento giuridico.

## I N D I R I T T O

Preliminarmente occorre segnalare che la questione sulla incostituzionalità della disposizione sancita dall'art. 23 della legge n. 273/2002 è pregiudiziale per l'esame del merito della controversia per cui è causa.

Quest'ultima infatti verte unicamente sulla sussistenza o meno del diritto alla restituzione della somma di denaro corrisposta, dalla compagnia di assicurazione, a titolo di risarcimento dei danni subiti, dall'autovettura del convenuto Amodeo Gaspare, per il sinistro verificatosi in data 25 marzo 2003, a seguito della mancata presentazione della documentazione fiscale richiesta ai sensi e per gli effetti della disposizione citata.

Si osserva, in proposito, che la norma in esame pone un vincolo di destinazione (riparazione o rottamazione del mezzo) alle somme pagate in via transattiva dall'assicuratore a titolo di risarcimento per responsabilità civile automobilistica.

In altri termini, il danneggiato è posto obbligatoriamente davanti ad una scelta: o eseguire gli esborsi per il ripristino dell'autovettura nel termine assegnato (oppure alla sua rottamazione) o restituire per intero le somme a tal fine ricevute.

Se così è, la norma richiamata si pone in evidente contrasto con la libertà di disporre liberamente del proprio patrimonio economico (art. 42 Cost.) e con i principi costituzionali che ad essa sottendono, quali in primo luogo la libertà di liberamente determinarsi (artt. 21 e 41 Cost.).

Ciò che viene ad essere leso è il diritto di proprietà sulle somme di denaro acquisite come proprie a seguito della liquidazione del danno da circolazione stradale e di goderne in modo pieno ed esclusivo.

Non può, invero, non condividersi che il risarcimento del danno trova il suo fondamento ed il suo limite nella reintegra del patrimonio del danneggiato e non ne costituisce un arricchimento.

Va poi rilevato che, di regola, la sola riparazione della vettura non esaurisce le voci dei danni che il responsabile civile — o per lui, l'impresa assicuratrice — è pure tenuto ad indennizzare, quali, in via esemplificativa e non esaustiva, il fermo tecnico e la svalutazione commerciale del mezzo ed eventuali spese di patrocinio; sicché, la norma nel suo elemento strutturale, non distingue le voci risarcitorie che reintegrano il danneggiato nel suo patrimonio per effetto della lesione subita, né fa carico all'istituto assicuratore di specificare l'imputazione di pagamento per le somme che corrisponde in sede stragiudiziale, ponendosi in contrasto con il dettato dell'art. 24 Cost. il quale postula che nello svolgimento della dinamica dei rapporti giuridici intersoggettivi venga garantito un effettivo e pieno godimento del diritto riconosciuto al singolo (ora come diritto di proprietà, ora come posizione di credito e di debito).

Non v'è poi da trascurare che l'applicazione della disposizione normativa in commento sembra mal conciliarsi con il principio della uguaglianza formale, sancito dall'art. 3 Cost., in ragione della ingiustificata disparità di trattamento tra il danneggiato risarcito dall'impresa assicuratrice r.c.a. in sede stragiudiziale e qualsiasi altro danneggiato che ottiene detto risarcimento a seguito di un giudizio di cognizione innanzi la competente Autorità giudiziaria, con la conseguenza che la trattativa del sinistro stradale in sede stragiudiziale diventa penalizzante per l'avente diritto.

In altri termini, se l'ipotesi di bonario componimento, alle condizioni dettate dalla norma in esame, determina la rinuncia alle più ampie prerogative che derivano da una liquidazione giudiziale del danno, si deve ritenere che di fatto viene posto un ostacolo alla libertà di contrarre, con la conseguente violazione anche del principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3 secondo comma Cost.

Va poi aggiunto che la citata norma sembra irragionevole laddove appare disattendere lo spirito della legislazione in tema di responsabilità civile automobilistica tutta protesa ad incentivare, nello *spatium deliberandi* stabilito dalla medesima, la richiamata possibilità di una composizione bonaria della lite.

Ne è una riprova che nella nozione di danneggiato dalla circolazione di veicolo o natante soggetti all'obbligo assicurativo (in relazione al quale l'art. 18 della legge 24 dicembre 1969, n. 990 prevede l'azione diretta contro l'assicuratore), vanno incluse tutte le persone che hanno subito un danno in rapporto di derivazione causale con l'incidente medesimo, onde la *ratio* della richiamata normativa è rivolta ad accordare la suddetta azione con riferimento a tutti gli effetti patrimoniali e risvolti negativi della circolazione del veicolo assicurato.

Ciò posto, deve pertanto affermarsi la libertà del privato a disporre autonomamente delle somme liquidate a titolo di risarcimento del danno senza alcun limite che ne possa vincolare il libero godimento e/o disposizione.

Consegue da quanto osservato, ad avviso di questo giudicante, la non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge n. 273 del 12 dicembre 2002 nella parte in cui obbliga il danneggiato alla riparazione o rottamazione del mezzo ed alla consegna all'assicuratore della relativa documentazione fiscale, nel termine assegnato, sotto comminatoria della restituzione delle somme percepite a titolo di risarcimento e che costituiscono la reintegra del patrimonio lesa.

Il procedimento *de quo* non potendo essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, che non appare manifestamente infondata, deve pertanto essere sospeso e gli atti devono essere rimessi, ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*Ordina la sospensione del procedimento di cui in epigrafe e la trasmissione degli atti relativi alla Corte costituzionale;  
Ordina, inoltre, che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Palermo, addì 18 febbraio 2005

*Il g.o.t.: MONTALTO*

**05C0491**

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

# GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

## CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2005 (salvo conguaglio) (\*)

Ministero dell'Economia e delle Finanze - Decreto 24 dicembre 2003 (G.U. n. 36 del 13 febbraio 2004)

### GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

#### CANONE DI ABBONAMENTO

<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 219,04) (di cui spese di spedizione € 109,52)	- annuale € <b>400,00</b> - semestrale € <b>220,00</b>
<b>Tipo A1</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 108,57) (di cui spese di spedizione € 54,28)	- annuale € <b>285,00</b> - semestrale € <b>155,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29) (di cui spese di spedizione € 9,64)	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27) (di cui spese di spedizione € 20,63)	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31) (di cui spese di spedizione € 7,65)	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02) (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 344,93) (di cui spese di spedizione € 172,46)	- annuale € <b>780,00</b> - semestrale € <b>412,00</b>
<b>Tipo F1</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 234,45) (di cui spese di spedizione € 117,22)	- annuale € <b>652,00</b> - semestrale € <b>342,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili integrando con la somma di € **80,00** il versamento relativo al tipo di abbonamento alla Gazzetta Ufficiale - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2005.

#### BOLLETTINO DELLE ESTRAZIONI

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **88,00**

#### CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

#### PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

#### GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II (inserzioni)

Abbonamento annuo (di cui spese di spedizione € 120,00) € **320,00**

Abbonamento semestrale (di cui spese di spedizione € 60,00) € **185,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00

I.V.A. 20% inclusa

#### RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni € **180,00**

Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

**N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.**

Restano confermati gli sconti in uso applicati ai soli costi di abbonamento

#### ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

\* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 5 0 4 2 7 \*

€ 8,00