

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 29

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

---

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 20 luglio 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. 274. Sentenza 4 - 12 luglio 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Contenzioso tributario - Estinzione del giudizio per le ipotesi di cessazione della materia del contendere diverse dai casi di definizione delle pendenze tributarie previsti dalla legge - Spese processuali - Compensazione *ope legis* - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di altre censure.**

– D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 46, comma 3.

– Costituzione, art. 3 (art. 4).....

Pag. 13

N. 275. Sentenza 4 - 12 luglio 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Sisma del novembre 1980 - Redditi percepiti da soggetti danneggiati dall'evento sismico nei Comuni colpiti - Esclusione per l'anno 1980 dall'ILOR e non concorrenza alla formazione del reddito imponibile ai fini dell'IRPEF e dell'IRPEG - Beneficio fiscale riservato ai soli soggetti residenti - Denunciata disparità di trattamento in danno dei soggetti danneggiati ma non residenti - Non fondatezza della questione.**

– D.L. 13 febbraio 1981, n. 19 (convertito, con modificazioni, dalla legge 15 aprile 1981, n. 128), art. 1, commi primo, secondo e terzo.

– Costituzione, artt. 3 e 53.....

» 16

N. 276. Sentenza 4 - 12 luglio 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro e occupazione - Lavori socialmente utili - Benefici previsti dal d.lgs n. 468 del 1997 - Applicazione ai lavoratori che abbiano maturato dodici mesi di attività tra il 1° gennaio 1998 e il 31 dicembre 1999 - Lavoratori tardivamente immessi al lavoro per motivi indipendenti dalla loro volontà - Esclusione dal beneficio - Denunciata irragionevolezza, lesione del principio di eguaglianza, ingiustificata privazione del trattamento previdenziale - Non fondatezza della questione.**

– Legge 17 maggio 1999, n. 144, art. 45, comma 6; d.lgs. 28 febbraio 2000, n. 81, art. 2, comma 1.

– Costituzione, artt. 3 e 38.....

» 20

N. 277. Sentenza 7 - 15 luglio 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Pluralità di questioni - Trattazione e decisione separata in ordine a una delle questioni proposte - Riserva di decisione sulla restante questione.**

– Legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2, artt. 6 e 31.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Impugnazione, da parte dello Stato, di legge regionale - Eccezione di inammissibilità per evocazione di parametri estranei al riparto di competenze - Reiezione.**

**Regione Lazio - Consiglio regionale - «Servizi di supporto» alle strutture di diretta collaborazione con il Consiglio regionale - Affidamento alla Società Lazio Service S.p.A. mediante apposita convenzione - Determinazione nella stessa convenzione della dotazione di personale che la Società deve garantire - Prevista assunzione a tempo indeterminato, da parte della Società, dei collaboratori esterni all'Amministrazione regionale, con priorità per quelli con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato - Ricorso statale - Denunciata utilizzazione impropria dell'esternalizzazione per l'assunzione di personale da adibire a compiti interni, elusione della garanzia del concorso pubblico e violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della Pubblica Amministrazione - Preclusione per gli organi dei Consigli regionali futuri di scegliere collaboratori di propria fiducia se non con aggravio del bilancio regionale - Violazione del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2, art. 31.

– Costituzione, art. 97, primo (e terzo) comma (Costituzione, artt. 3, primo comma, e 51, primo comma).....

Pag. 23

N. 278. Sentenza 7 - 15 luglio 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione della pena - Sospensione condizionata dell'esecuzione della parte finale della pena detentiva - Inapplicabilità del beneficio ai condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione (nella specie: detenzione domiciliare) - Lamentata irragionevole disparità di trattamento rispetto ai condannati non ammessi ad una misura alternativa o che abbiano subito la revoca, per fatto colpevole, della stessa - Dedotta violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Irragionevolezza della denunciata disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale.**

– Legge 1° agosto 2003, n. 207, art. 1, comma 3, lettera d).

– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.....

» 27

N. 279. Sentenza 7 - 15 luglio 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Applicabilità alle Regioni a statuto speciale della clausola di più ampia autonomia di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - Eccezione di inammissibilità - Asserita impossibilità di reagire con autonomo ricorso alla eventuale violazione delle maggiori autonomie potendo giovare, solo di riflesso, delle eventuali iniziative delle Regioni ordinarie - Esclusione - Ammissibilità del ricorso..**

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della promozione da parte di uffici periferici statali (uffici scolastici regionali) di appositi accordi con i competenti uffici delle Regioni e degli enti locali - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale in materia di istruzione con conseguente indebita riserva di funzioni amministrative in favore dello Stato - Esclusione - Attività di carattere collaborativo riconducibile alla materia «norme generali sull'istruzione» di esclusiva spettanza statale - Non fondatezza della questione.**

– D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 1, comma 3.

– Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118.

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Fissazione dell'orario annuo delle lezioni della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado - Previsione dell'orario annuale delle ulteriori attività educative e didattiche rimesse all'organizzazione delle istituzioni scolastiche - Definizione del tempo dedicato alla mensa e al dopo mensa - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Denunciata fissazione in modo rigido di tali orari attraverso norme di dettaglio, che non consentono alcun margine di intervento di competenza regionale - Esclusione - Possibilità per le Regioni di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote orario di rispettiva competenza - Non fondatezza della questione.**

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

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Svolgimento di attività e di insegnamenti opzionali che richiedono una specifica professionalità non riconducibile al profilo professionale dei docenti della scuola primaria o secondaria - Previsione della stipulazione da parte delle istituzioni scolastiche di contratti di prestazione d'opera con esperti in possesso di titoli definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro per la funzione pubblica - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Asserita indebita adozione di disposizioni di dettaglio con conseguente lesione della autonomia delle Regioni e delle istituzioni scolastiche nonché violazione del principio di leale collaborazione per la mancata previsione di una intesa con la Conferenza unificata - Esclusione - Riconducibilità delle disposizioni impugnate alla materia «norme generali sull'istruzione» - Non fondatezza della questione.**

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

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Disciplina della figura del «tutor», docente in possesso di specifica formazione che, in costante rapporto con le famiglie e con il territorio, svolge funzioni di orientamento nella scelta delle attività facoltative, di «tutorato» degli allievi, di coordinamento delle attività educative e didattiche - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione mediante l'adozione di una disciplina analitica e di dettaglio - Esclusione - Riconducibilità delle disposizioni censurate al rapporto di lavoro del personale statale, di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.**

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

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di iscrizione alla scuola dell'infanzia di bambini che compiono i tre anni entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento - Previsione nella legge delega di una fase transitoria di sperimentazione con la possibilità di una graduale anticipazione dell'età minima per l'iscrizione - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione del principio contenuto nella legge di delega circa la possibilità di decidere l'anticipazione dell'inizio alla scuola materna solo al termine della sperimentazione nonché violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione - Esclusione - Disposizioni sorrette da esigenze unitarie espressive di competenze legislative spettanti allo Stato - Non fondatezza della questione.**

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

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di una anticipazione della iscrizione alla scuola primaria - Disciplina della fase di sperimentazione per modulare le anticipazioni attribuita al Ministro dell'istruzione, sentita l'associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI) - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione - Esclusione - Disposizioni sorrette da esigenze unitarie espressive di competenze legislative dello Stato in ordine alla fissazione dell'età minima di accesso alle scuole - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, artt. 12 e 13.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di una anticipazione della iscrizione alla scuola dell'infanzia - Disciplina della fase di sperimentazione per modulare le anticipazioni stabilita con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, sentita l'associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI) - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Prevista partecipazione consultiva dell'ANCI invece che della Conferenza unificata Stato-Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

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

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di una anticipazione della iscrizione alla scuola primaria - Disciplina della fase di sperimentazione per modulare le anticipazioni stabilita con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Adozione del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca relativo all'eventuale anticipazione delle iscrizioni alla scuola primaria - Mancata previsione del parere della Conferenza unificata Stato-Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

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

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Adozione, fino all'emanazione del regolamento di cui all'art. 7, comma 1, legge n. 53/2003, dell'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo per la scuola dell'infanzia, per la scuola primaria e per la scuola secondaria di primo grado - Previsione di regolamento governativo anche in relazione agli orari e alle modalità di valutazione dei crediti scolastici - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale; indebito uso del potere regolamentare nonché violazione del principio di leale collaborazione - Esclusione - Riconducibilità dei previsti regolamenti alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dello Stato, rientranti nella competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.**

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

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

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

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

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

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di incremento di posti per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato nell'ambito del personale docenti, mediante il decreto del Ministro dell'istruzione di concerto con il Ministro dell'economia, di cui all'art. 22 - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione - Adozione del decreto interministeriale senza prevedere il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

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

Pag. 30

N. 280. Sentenza 7 - 15 luglio 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Riscossione delle imposte - Riscossione mediante ruoli - Cartella recante il ruolo derivante dalla liquidazione (ex art. 36-bis del d.P.R. n. 600/1973) delle imposte dovute in base alla dichiarazione dei redditi - Notifica al contribuente - Mancata fissazione del termine di decadenza - Lamentata violazione del diritto di difesa - Asserita lesione del principio di eguaglianza e del principio di certezza nell'adempimento degli obblighi tributari - Omessa previsione del termine per la notifica al contribuente - Impossibilità di desumere detto termine da altri atti del procedimento - Assoggettamento del contribuente alla pretesa esecutiva del fisco per un tempo indeterminato o corrispondente al termine ordinario di prescrizione - Disciplina irragionevole e lesiva del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale in parte qua - Necessità di un sollecito intervento del legislatore.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 25 come modificato dal d.lgs. 27 aprile 2001, n. 193.
- Costituzione, artt. 3 e 24 .....

» 42

N. 281. Sentenza 7 - 15 luglio 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Rilevanza - Asserita carenza dei presupposti - Eccezioni di inammissibilità - Reiezione.**

**Previdenza e assistenza sociale - Dipendenti dell'Ente Ferrovie dello Stato - Beneficio dell'aumento, nella misura massima di cinque anni, del servizio effettivo, ai fini del compimento dell'anzianità di venti anni per la maturazione del diritto a pensione - Attribuzione del beneficio alle sole donne coniugate, con o senza prole - Esclusione delle donne non coniugate aventi figli a carico - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla categoria generale delle dipendenti civili dello Stato - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 219, comma quarto.
- Costituzione, art. 3 .....

» 49

N. 282. Sentenza 7 - 15 luglio 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - *Thema decidendum* - Individuazione.**

**Consiglio di Stato - Consiglieri vincitori di concorso - Trattamento economico - Attribuzione di benefici (art. 4, nono comma, della legge n. 425/1984) - Previsione con norma d'interpretazione autentica dell'abrogazione di detta disposizione dalla data di entrata in vigore del D.L. n. 333/1992, convertito in legge n. 350/1992 - Perdita di efficacia dei provvedimenti e delle decisioni di autorità giurisdizionali adottati in difformità dalla predetta interpretazione - Dedotta violazione del diritto di difesa e del principio di tutela giurisdizionale - Asserita lesione della funzione del Consiglio di Stato di assicurare la tutela della giustizia nell'amministrazione - Lamentata incidenza sul giudicato formatosi sui ricorsi straordinari al Capo dello Stato - Esclusione della natura giurisdizionale della decisione su tali ricorsi - Qualificazione della stessa come provvedimento amministrativo - Perdita di efficacia di detti provvedimenti adottati in difformità dalla disposizione come autenticamente interpretata - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 50, comma 4, penultimo e ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 24, 100, 103 e 113 .....

Pag. 52

N. 283. Sentenza 7 - 15 luglio 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro (Rapporto di) - Contratto di lavoro a tempo parziale - Requisito della forma scritta previsto *ad substantiam* - Nullità assoluta ed insanabile del contratto di lavoro a tempo parziale stipulato verbalmente - Esclusione, secondo il «diritto vivente», della conversione del rapporto a tempo parziale in rapporto a tempo pieno - Conseguente sottrazione dell'estromissione del lavoratore dal posto di lavoro a qualsiasi verifica di legittimità del licenziamento - Asserita violazione del principio di uguaglianza e lesione del principio della retribuzione sufficiente per un'esistenza libera e dignitosa - Interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione - Qualificazione del rapporto come normale rapporto di lavoro, in ragione dell'inefficacia della pattuizione relativa alla scelta del tipo contrattuale speciale - Conseguente applicazione dell'ordinaria disciplina del licenziamento individuale - Non fondatezza della questione.**

- D.L. 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 1984, n. 863, art. 5, comma secondo.
- Costituzione, artt. 3 e 36 .....

» 58

N. 284. Sentenza 7 - 15 luglio 2005.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Magistratura - Magistrato volontariamente cessato dall'ordine giudiziario a causa della pendenza di un procedimento penale - Successivo proscioglimento con formula piena - Disposizioni legislative in base alle quali il Consiglio superiore della magistratura deve riammettere in servizio il magistrato - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Consiglio superiore della magistratura nei confronti del Governo della Repubblica, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica - Sollevabilità del conflitto avverso atto legislativo solo in caso di impossibile proposizione della questione di legittimità costituzionale nell'ambito di un giudizio comune - Possibilità che le disposizioni nella specie contestate siano scrutinate in via incidentale - Inammissibilità del ricorso.**

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, comma 57; d.l. 16 marzo 2004, n. 66, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 11 maggio 2004, n. 126, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 77, 97 e 105 .....

» 62

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 68. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° luglio 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Energia - Norme della Provincia di Bolzano - Disposizioni transitorie in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico - Presentazione alla Giunta provinciale delle domande per nuove concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico in pendenza delle procedure d'infrazione n. 1999/4902 e n. 2002/2282 promosse dalla Commissione europea (art. 226 Trattato CE) - Ricorso dello Stato - Denunciata lesione della competenza statale esclusiva in materia di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico per il carattere transitorio o più propriamente temporaneo della disciplina stessa. - Esorbitanza dalle competenze statutarie - Mancata attesa della fissazione da parte dello Stato dei principi fondamentali - Inosservanza delle esigenze concorrenziali del mercato comunitario - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge Provincia di Bolzano 11 aprile 2005, n. 1.
- Costituzione artt. 117, secondo comma, lett. a) ed e) terzo comma; Statuto Regione Trentino-Alto Adige art. 9, punto 9 .....

Pag. 71

- N. 21. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 10 giugno 2005 (della Regione siciliana).

**Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali in materia fondiaria - Interpretazione autentica dell'art. 60, legge Regione Sicilia n. 2/2002 come norma avente «natura di misura fiscale di carattere generale» - Difformità di interpretazione manifestata con Nota della Agenzia delle entrate del 31 marzo 2005 - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione siciliana - Introduzione surrettizia di requisiti oggettivi non richiesti dalla norma regionale - Lesione delle competenze regionali in materia finanziaria - Violazione dell'autonomia finanziaria della Regione e del principio di leale cooperazione.**

- Nota della Agenzia delle entrate, Direzione regionale della Sicilia, prot. n. 2005/3.0/L/25079 del 31 marzo 2005, ed atti presupposti; Nota della Agenzia delle entrate, Direzione regionale della Sicilia, prot. n. 2005/4.2/30927 del 21 aprile 2005.
- Statuto Regione Sicilia art. 36; Decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1965, n. 1074, art. 6 .....

» 74

- N. 348. Ordinanza del Giudice di pace di Palermo del 28 aprile 2005.

**Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Contestazione immediata al trasgressore - Necessaria notifica del verbale all'obbligato in solido - Mancata previsione - Disparità di trattamento fra trasgressore ed obbligato in solido quanto alla possibilità di tutelare i rispettivi diritti - Compressione del diritto di difesa del proprietario del veicolo.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 200 e 201.
- Costituzione, artt. 3 e 24 .....

» 78

- n. 349. Ordinanza del Giudice di pace di Aversa (pervenuta alla Corte costituzionale il 30 giugno 2005) del 2 novembre 2004.

**Procedimento civile - Procedimento davanti al giudice di pace - Giudizio secondo equità - Esclusione per le controversie relative ai c.d. contratti di massa, pur se di valore inferiore a millecento euro - Conseguente appellabilità dinanzi al Tribunale delle sentenze emesse in tali giudizi dal giudice di pace - Sostanziale vanificazione della possibilità di difesa processuale personale nelle cause di modesto ammontare (art. 82 cod. proc. civ.) - Compressione del diritto di difesa dei soggetti meno abbienti.**

- D.L. 8 febbraio 2003, n. 18, convertito con modifiche nella legge 7 aprile 2003, n. 63, art. 1 [sostitutivo dell'art. 113, comma secondo, cod. proc. civ.].
- Costituzione, art. 24; cod. proc. civ., art. 82 (introdotto dall'art. 20 della legge 21 novembre 1991, n. 374).....

Pag. 79

- n. 350. Ordinanza del Giudice di pace di Roma del 14 marzo 2005.

**Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Possibilità per il giudice di ordinare, in caso di parere contrario o in assenza di richieste del pubblico ministero, la imputazione coattiva - Mancata previsione - Mancata previsione, altresì, della trascrizione dell'imputazione formulata dal pubblico ministero - Disparità di trattamento tra imputati.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 27, comma 1 e comma 2 (*recte*: comma 3), lett. d).
- Costituzione, art. 3.

**In subordine: Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Convocazione delle parti davanti a giudice diverso da quello che ha emesso il decreto di convocazione - Mancata previsione - Disparità di trattamento - Lesione del principio di imparzialità del giudice.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 27, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 111, primo e secondo comma.

**Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Decreto di convocazione delle parti - Termine di comparazione di giorni venti - Disparità di trattamento tra imputati - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 27, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, primo e terzo comma. ....

» 82

- n. 351. Ordinanza del Tribunale di Torino del 13 aprile 2005.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da uno a quattro anni - Irragionevolezza sotto diversi profili.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, della legge 12 novembre 2004, n. 271 [*rectius*: decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, art. 3.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio - Irragionevolezza - Lesione della libertà personale dell'imputato.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies, seconda parte, come sostituito dall'art. 1, comma 6, della legge 12 novembre 2004, n. 271 [*rectius*: decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, artt. 3 e 13 .....

» 85

N. 352. Ordinanza del Tribunale di Torino del 13 aprile 2005.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da uno a quattro anni - Irragionevolezza sotto diversi profili.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, della legge 12 novembre 2004, n. 271 [rectius: decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, art. 3.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio - Irragionevolezza - Lesione della libertà personale dell'imputato.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies, seconda parte, come sostituito dall'art. 1, comma 6, della legge 12 novembre 2004, n. 271 [rectius: decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, artt. 3 e 13 ..... Pag. 89

N. 353. Ordinanza del Tribunale di Torino del 13 aprile 2005.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da uno a quattro anni - Irragionevolezza sotto diversi profili.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, della legge 12 novembre 2004, n. 271 [rectius: decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, art. 3.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio - Irragionevolezza - Lesione della libertà personale dell'imputato.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies, seconda parte, come sostituito dall'art. 1, comma 6, della legge 12 novembre 2004, n. 271 [rectius: decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, artt. 3 e 13 ..... » 94

N. 354. Ordinanza del Giudice di pace di Milano del 16 aprile 2005

**Straniero e apolide - Straniero - Espulsione amministrativa - Giudizio di opposizione avverso il decreto prefettizio di espulsione - Immediata esecutività del decreto stesso, ancorché sottoposto a gravame e impugnativa - Esecutività soltanto decorso il termine per la proposizione del ricorso, o, in caso di proposizione, sospensione dell'esecuzione fino all'udienza fissata per la decisione del ricorso stesso - Mancata previsione - Violazione del diritto di difesa.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3.
- Costituzione, art. 24 ..... » 98

N. 355. Ordinanza del Tribunale di Torre Annunziata del 7 febbraio 2005.

**Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Riscossione coattiva mediante ruoli - Ingiustificata previsione di titolo esecutivo senza preventiva deliberazione dell'autorità giudiziaria sulla fondatezza della pretesa creditoria - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Decreto legislativo 26 febbraio 1992, n. 46, art. 24.
- Costituzione, art. 111, secondo comma ..... » 101

- N. 356. Ordinanza del Tribunale di Torre Annunziata del 7 febbraio 2005.  
**Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Riscossione coattiva mediante ruoli - Ingiustificata previsione di titolo esecutivo senza preventiva deliberazione dell'autorità giudiziaria sulla fondatezza della pretesa creditoria - Violazione dei principi del giusto processo.**  
 - Decreto legislativo 26 febbraio 1992, n. 46, art. 24.  
 - Costituzione, art. 111, secondo comma ..... Pag. 104
- N. 357. Ordinanza del Tribunale di Torre Annunziata del 7 febbraio 2005.  
**Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Riscossione coattiva mediante ruoli - Ingiustificata previsione di titolo esecutivo senza preventiva deliberazione dell'autorità giudiziaria sulla fondatezza della pretesa creditoria - Violazione dei principi del giusto processo.**  
 - Decreto legislativo 26 febbraio 1992, n. 46, art. 24.  
 - Costituzione, art. 111, secondo comma ..... » 106
- N. 358. Ordinanza del Tribunale di Torre Annunziata del 7 febbraio 2005.  
**Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Riscossione coattiva mediante ruoli - Ingiustificata previsione di titolo esecutivo senza preventiva deliberazione dell'autorità giudiziaria sulla fondatezza della pretesa creditoria - Violazione dei principi del giusto processo.**  
 - Decreto legislativo 26 febbraio 1992, n. 46, art. 24.  
 - Costituzione, art. 111, secondo comma ..... » 108
- N. 359. Ordinanza del Tribunale di Torre Annunziata del 7 febbraio 2005.  
**Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Riscossione coattiva mediante ruoli - Ingiustificata previsione di titolo esecutivo senza preventiva deliberazione dell'autorità giudiziaria sulla fondatezza della pretesa creditoria - Violazione dei principi del giusto processo.**  
 - Decreto legislativo 26 febbraio 1992, n. 46, art. 24.  
 - Costituzione, art. 111, secondo comma ..... » 111
- N. 360. Ordinanza del Tribunale di Torre Annunziata del 7 febbraio 2005.  
**Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Riscossione coattiva mediante ruoli - Ingiustificata previsione di titolo esecutivo senza preventiva deliberazione dell'autorità giudiziaria sulla fondatezza della pretesa creditoria - Violazione dei principi del giusto processo.**  
 - Decreto legislativo 26 febbraio 1992, n. 46, art. 24.  
 - Costituzione, art. 111, secondo comma ..... » 113
- N. 361. Ordinanza del Tribunale di Torre Annunziata del 7 febbraio 2005.  
**Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Riscossione coattiva mediante ruoli - Ingiustificata previsione di titolo esecutivo senza preventiva deliberazione dell'autorità giudiziaria sulla fondatezza della pretesa creditoria - Violazione dei principi del giusto processo.**  
 - Decreto legislativo 26 febbraio 1992, n. 46, art. 24.  
 - Costituzione, art. 111, secondo comma ..... » 115
- N. 362. Ordinanza del Tribunale di Torre Annunziata del 7 febbraio 2005.  
**Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Riscossione coattiva mediante ruoli - Ingiustificata previsione di titolo esecutivo senza preventiva deliberazione dell'autorità giudiziaria sulla fondatezza della pretesa creditoria - Violazione dei principi del giusto processo.**  
 - Decreto legislativo 26 febbraio 1992, n. 46, art. 24.  
 - Costituzione, art. 111, secondo comma ..... » 118

# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 274

*Sentenza 4 - 12 luglio 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Contenzioso tributario - Estinzione del giudizio per le ipotesi di cessazione della materia del contendere diverse dai casi di definizione delle pendenze tributarie previsti dalla legge - Spese processuali - Compensazione *ope legis* - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di altre censure.**

- D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 46, comma 3.
- Costituzione, art. 3 (art. 4).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Piero Alberto CAPOTOSTI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), promosso con ordinanza del 14 ottobre 2003 dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli sul ricorso proposto da Costruzioni Cerimele S.p.a. in liquidazione contro l'Ufficio delle Entrate di Napoli 1, iscritta al n. 1021 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2005.

Udito nella camera di consiglio del 4 maggio 2005 il giudice relatore Annibale Marini.

## *Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza del 9 dicembre 1997 la Commissione tributaria provinciale di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), «nella parte in cui preclude ai giudici, nella declaratoria di estinzione della controversia per cessazione della materia del contendere, di condannare l'Amministrazione virtualmente soccombente al pagamento delle spese».

Con successiva ordinanza del 14 ottobre 2003 il medesimo giudice ha rinnovato l'ordine di trasmissione degli atti a questa Corte, rimasto precedentemente ineseguito.

1.1. — Il giudizio *a quo* ha ad oggetto l'impugnativa di una cartella di pagamento emessa nell'anno 1996 dal I Ufficio IVA di Napoli nei confronti di una società in liquidazione, per l'importo di L. 1.401.962.497.

In punto di fatto, il giudice adito ha accertato che, successivamente all'instaurazione del giudizio, l'Ufficio impositore aveva disposto lo sgravio, in sede di autotutela, dell'intera somma iscritta a ruolo.

Cessata di conseguenza la materia del contendere, rileva il rimettente che andrebbe dichiarata l'estinzione del giudizio, ai sensi dell'art. 46, comma 1, del decreto legislativo n. 546 del 1992, con conseguente applicabilità della disposizione di cui al comma 3 dello stesso articolo, secondo cui «le spese del giudizio estinto a norma del comma 1 restano a carico della parte che le ha anticipate, salvo diverse disposizioni di legge».

Si tratta — continua il rimettente — di una disposizione che preclude l'applicabilità, nel processo tributario, della disciplina propria del processo civile, secondo la quale il regolamento delle spese, nel caso di cessazione della materia del contendere, consegue invece alla valutazione della soccombenza virtuale rimessa al giudice della causa.

1.2. — Ad avviso del medesimo rimettente, la norma in questione si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali sotto un duplice profilo.

In primo luogo — tenuto conto che, per la particolare natura del processo tributario, solo il contribuente può assumere la veste di ricorrente e d'altro canto la cessazione della materia del contendere consegue, normalmente, ad atti compiuti dall'amministrazione convenuta in via di autotutela — sarebbe leso il principio di uguaglianza di trattamento tra le parti del processo, esonerandosi irragionevolmente l'amministrazione dall'onere del pagamento delle spese anticipate dalla controparte.

In secondo luogo, considerata l'esistenza dell'obbligo di difesa tecnica per le cause di valore superiore a L. 5.000.000, la norma di cui si tratta costituirebbe un indubbio ostacolo all'esercizio, da parte del contribuente, del diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 della Costituzione.

#### *Considerato in diritto*

1. — La Commissione tributaria provinciale di Napoli dubita, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), secondo cui, in caso di estinzione del giudizio per definizione delle pendenze tributarie o per qualsiasi altra ipotesi di cessazione della materia del contendere, le spese restano a carico della parte che le ha anticipate, salvo diverse disposizioni di legge.

La norma impugnata violerebbe il principio di eguaglianza, favorendo ingiustamente l'amministrazione finanziaria nei confronti della controparte, e si porrebbe altresì in contrasto con il diritto di difesa, tutelato dall'art. 24 della Costituzione, operando in funzione obiettivamente dissuasiva rispetto all'esercizio, da parte del contribuente, del diritto alla tutela giurisdizionale.

2. — L'art. 46, comma 3, del decreto legislativo n. 546 del 1992 è stato più volte oggetto di scrutinio di legittimità costituzionale, in riferimento a diversi parametri ed anche all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'asserita violazione del principio di eguaglianza rispetto al *tertium comparationis* rappresentato dalla disciplina del processo civile. Le relative questioni sono state dichiarate non fondate (sentenza n. 53 del 1998), manifestamente infondate (ordinanze n. 465 del 2000, n. 265 e n. 77 del 1999, n. 368 del 1998) o manifestamente inammissibili (ordinanza n. 68 del 2005).

La questione di legittimità costituzionale della stessa norma deve essere ora esaminata sotto il diverso aspetto, anch'esso evocato dal rimettente, della irragionevolezza della norma censurata.

Il rimettente, infatti, nel rilevare che la norma avvantaggia in maniera ingiustificata la parte che determina con un proprio comportamento volontario la cessazione della materia del contendere (il che, egli afferma, «può avvenire — e avviene con maggior frequenza — per effetto di ravvedimento dell'Amministrazione finanziaria nel corso della controversia attraverso l'istituto dell'autotutela») denuncia solo apparentemente una violazione del principio di eguaglianza tra le parti del processo — proprio in quanto, come egli stesso implicitamente riconosce, della norma può giovare talvolta anche il contribuente — ma in realtà pone in dubbio la ragionevolezza stessa del regolamento delle spese dettato, in riferimento a tale ipotesi astratta, dalla norma impugnata.

2.1. — La questione, prospettata in tali termini, è fondata.

Occorre muovere dalla premessa che il processo tributario è in linea generale ispirato — non diversamente da quello civile o amministrativo — al principio di responsabilità per le spese del giudizio, come dimostrano l'art. 15 del decreto legislativo n. 546 del 1992, secondo cui la parte soccombente è condannata a rimborsare le spese, salvo il potere di compensazione della commissione tributaria (a norma dell'art. 92, secondo comma, del codice di procedura civile), e l'art. 44 del medesimo decreto legislativo, secondo cui, in caso di rinuncia al ricorso, il ricorrente che rinuncia deve rimborsare le spese alle altre parti, salvo diverso accordo tra loro.

La compensazione ope legis delle spese nel caso di cessazione della materia del contendere, rendendo inoperante quel principio, si traduce, dunque, in un ingiustificato privilegio per la parte che pone in essere un comportamento (il ritiro dell'atto, nel caso dell'amministrazione, o l'acquiescenza alla pretesa tributaria, nel caso del contribuente) di regola determinato dal riconoscimento della fondatezza delle altrui ragioni, e, corrispondentemente, in un del pari ingiustificato pregiudizio per la controparte, specie quella privata, obbligata ad avvalersi, nella nuova disciplina del processo tributario, dell'assistenza tecnica di un difensore e, quindi, costretta a ricorrere alla mediazione (onerosa) di un professionista abilitato alla difesa in giudizio.

L'intrinseca irragionevolezza della norma, in quanto riferita all'ipotesi di ritiro dell'atto impugnato, che ricorre nel giudizio *a quo*, emerge del resto con particolare evidenza anche nel confronto con la disciplina prevista per l'ipotesi di annullamento o riforma dell'atto, in via di autotutela, nel corso del processo amministrativo, avente analoga natura impugnatoria. L'art. 23, settimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), dispone infatti, in tal caso, che «il tribunale amministrativo regionale dà atto della cessata materia del contendere e provvede sulle spese», anche, ovviamente, dichiarandone la compensazione qualora ne ricorrano i presupposti.

3. — L'art. 46, comma 3, del decreto legislativo n. 546 del 1992 risulta in definitiva lesivo, sotto l'aspetto considerato, del principio di ragionevolezza, riconducibile all'art. 3 della Costituzione, e ne va di conseguenza dichiarata l'illegittimità costituzionale nella parte in cui si riferisce alle ipotesi — cui esclusivamente ha riguardo l'ordinanza di remissione — di cessazione della materia del contendere diverse dai casi di definizione delle pendenze tributarie previsti dalla legge, dovendo, pertanto, in tali ipotesi la commissione tributaria pronunciarsi sulle spese ai sensi dell'art. 15, comma 1, del decreto legislativo n. 546 del 1992.

Resta assorbita ogni altra e diversa censura avanzata dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), nella parte in cui si riferisce alle ipotesi di cessazione della materia del contendere diverse dai casi di definizione delle pendenze tributarie previsti dalla legge.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* MARINI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 luglio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 275

*Sentenza 4 - 12 luglio 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Sisma del novembre 1980 - Redditi percepiti da soggetti danneggiati dall'evento sismico nei Comuni colpiti - Esclusione per l'anno 1980 dall'ILOR e non concorrenza alla formazione del reddito imponibile ai fini dell'IRPEF e dell'IRPEG - Beneficio fiscale riservato ai soli soggetti residenti - Denunciata disparità di trattamento in danno dei soggetti danneggiati ma non residenti - Non fondatezza della questione.**

- D.L. 13 febbraio 1981, n. 19 (convertito, con modificazioni, dalla legge 15 aprile 1981, n. 128), art. 1, commi primo, secondo e terzo.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

### 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. 1, commi primo, secondo e terzo, del decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19 (Individuazione dei comuni colpiti dal sisma del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 aprile 1981, n. 128, promosso con ordinanza del 4 giugno 2002, depositata il 16 settembre 2003, dalla Commissione tributaria centrale nella controversia vertente tra Corrado Grande e l'Ufficio imposte dirette di Roma, iscritta al n. 573 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, 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 marzo 2005 il giudice relatore Franco Gallo.

### *Ritenuto in fatto*

1. — La Commissione tributaria centrale, nel corso di un giudizio promosso da un contribuente nei confronti dell'Ufficio delle imposte dirette di Roma avverso una cartella di pagamento dell'IRPEF e dell'ILOR concernente l'anno 1980, emessa in relazione ai redditi di alcuni fabbricati siti in Napoli, ha sollevato d'ufficio — in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi primo, secondo e terzo, del decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19 (Individuazione dei comuni colpiti dal sisma del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 aprile 1981, n. 128.

Premette il giudice rimettente: *a)* che la Commissione tributaria di primo grado di Roma, dopo aver accertato che alcuni fabbricati ubicati in Napoli, di proprietà indivisa del ricorrente, residente a Roma, e dei fratelli germani di questo, residenti a Napoli, erano stati danneggiati dal terremoto del novembre 1980, aveva accolto il ricorso, in applicazione dell'art. 10 del decreto-legge 5 dicembre 1980, n. 799 (Ulteriori interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1980, n. 875, in base al quale, per l'anno 1980, erano esclusi dall'ILOR e non concorrevano alla formazione del reddito imponibile ai fini dell'IRPEF e dell'IRPEG i redditi percepiti da soggetti danneggiati dagli eventi sismici e prodotti nei comuni disastri o danneggiati dal sisma, indicati nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 4 del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), come modificato dalla legge di conversione 22 dicembre 1980, n. 874; *b)* che la Commissione tributaria di secondo grado di Roma aveva motivato il rigetto dell'appello proposto dall'ufficio tributario avverso l'indicata sentenza con l'osservazione che l'applicazione della circolare del Ministero delle finanze n. 11/730 del 18 maggio 1981 invocata dall'appellante — secondo la quale il beneficio fiscale richiesto dal contribuente non si applicherebbe ai soggetti non residenti, né domiciliati, né aventi sede nei territori dei comuni colpiti dal sisma, anche se proprietari di fabbricati danneggiati ubicati in tali territori — avrebbe comportato disparità di trattamento, non potendosi scindere gli effetti pregiudizievoli del sisma conseguenti al danneggiamento degli immobili a seconda che i loro possessori fossero o no residenti nell'area colpita; *c)* che l'ufficio tributario aveva impugnato anche questa decisione davanti alla Commissione tributaria centrale; *d)* che il contribuente aveva resistito, facendo rilevare che i propri fratelli germani, comproprietari *pro indiviso* dei fabbricati danneggiati dal sisma e residenti a Napoli, erano stati esentati per l'anno 1980 dalle imposte sui redditi dei fabbricati stessi.

La Commissione rimettente osserva che il beneficio fiscale invocato dal contribuente, previsto dall'art. 10 del decreto-legge n. 799 del 1980, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 875 del 1980, non attiene ad interventi per la ricostruzione (nel qual caso sarebbe stata comprensibile la scelta del legislatore di renderne beneficiari i proprietari residenti nelle regioni colpite), ma è diretto ad alleviare il pregiudizio subito dai proprietari degli immobili danneggiati dal sisma. A tal fine, sempre secondo la Commissione, la norma non considera l'imposta in astratto, ma esclude dall'imponibile i redditi, ove ricorra la duplice condizione che questi siano prodotti nei comuni colpiti dagli eventi sismici e che siano stati percepiti dai soggetti danneggiati, e perciò esonera costoro da un obbligo tributario connesso alla redditività attribuita agli immobili stessi, in sé considerati. Dalle caratteristiche di tali provvidenze la Commissione tributaria centrale fa derivare la violazione degli evocati parametri costituzionali ad opera del sopravvenuto art. 1, commi primo, secondo e terzo, del decreto-legge n. 19 del 1981, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 128 del 1981. Il giudice *a quo*, infatti, muove dal rilievo che alla fattispecie — dato il carattere non esclusivo delle provvidenze previste dal citato art. 10 del decreto-legge n. 799 del 1980, fruibili da tutti i soggetti danneggiati dal terremoto e non solo da quelli residenti, domiciliati od aventi sede nei comuni disastri — «sembra attagliarsi» il secondo comma dell'art. 1 del decreto-legge n. 19 del 1981, in virtù del quale le menzionate provvidenze, «che non siano esclusive per i soggetti residenti o domiciliati o aventi sede nei comuni disastri, si applicano a tutti i soggetti che risultino danneggiati, residenti o domiciliati o aventi sede negli altri comuni delle regioni Basilicata e Campania nonché nei comuni della regione Puglia, individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri». Tale comma, prosegue il rimettente, appare tuttavia il corollario del primo comma (che rende applicabili le medesime provvidenze solo ai soggetti residenti o domiciliati o aventi sede nei comuni disastri, individuati con d.P.C.m.) ed è ribadito, nella sostanza, dal terzo comma (secondo il quale, «le provvidenze di cui al precedente primo comma, per le quali è prevista l'applicazione a tutti i soggetti residenti nei comuni individuati ai sensi dell'art. 4, quinto comma, del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1980, n. 874, si intendono applicate a tutti i soggetti residenti o domiciliati o aventi sede nei comuni disastri, individuati con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al precedente primo comma, nonché ai soggetti danneggiati di cui al precedente secondo comma»), così che i tre commi, congiuntamente, pongono il principio della non spettanza del beneficio ai soggetti non residenti (o domiciliati o aventi sede) nei comuni individuati con apposito d.P.C.m. Ma proprio tale principio (che, come si sottolinea nell'ordinanza di rimessione, la circolare ministeriale n. 11/730 del 18 maggio 1981, citata dal giudice di appello, si era limitata a chiarire) comporterebbe, secondo il giudice *a quo*, una «non retroattiva» ed irragionevole *reformatio in peius* del trattamento fiscale originariamente previsto dall'indicato art. 10 del decreto-legge n. 799 del 1980, entrato in vigore solo «pochissimo tempo prima». La normativa denunciata, infatti, appare al rimettente discriminatoria e priva di ragionevolezza, non potendosi distinguere tra residenti e non residenti nell'area colpita dal terremoto, data l'analoga menomazione reddituale provocata dal sisma a carico di entrambe le categorie di soggetti.

2. — Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che «le questioni» siano dichiarate manifestamente inammissibili o manifestamente infondate.

Al riguardo, la difesa erariale eccepisce preliminarmente che il rimettente non ha motivato, specie in relazione all'art. 53 Cost., le ragioni del ritenuto contrasto tra le norme denunciate ed i parametri evocati.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato deduce che è incensurabile la scelta del legislatore di riservare le agevolazioni fiscali ai soli soggetti residenti (o domiciliati od aventi sede) nei territori colpiti dagli eventi sismici e di restringere così l'ambito di efficacia dell'originario disposto dell'art. 10 del decreto-legge n. 799 del 1980, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 875 del 1980, che accordava il beneficio a qualsiasi contribuente danneggiato dal sisma, a prescindere dal requisito soggettivo della residenza in uno dei comuni colpiti. Per la difesa erariale, infatti, non sarebbe dubbio il maggior livello di sofferenza, di disagio o di pregiudizio arrecato dal sisma ai soggetti residenti (o domiciliati od aventi sede) nei territori danneggiati, rispetto ai soggetti privi di tale requisito, dovendo presumersi che i primi utilizzino prevalentemente gli immobili siti nel comune di residenza come propria abitazione o luogo di lavoro. Ciò sarebbe sufficiente, per l'Avvocatura generale dello Stato, a giustificare la norma denunciata, tenuto conto della discrezionalità del legislatore in materia di agevolazioni e benefici tributari (specie se collegati ad eventi naturali).

#### *Considerato in diritto*

1. — La Commissione tributaria centrale dubita — in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione — della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi primo, secondo e terzo, del decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19 (Individuazione dei comuni colpiti dal sisma del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 aprile 1981, n. 128, nella parte in cui dispone che non si applica ai soggetti non residenti, né domiciliati, né aventi sede nei territori dei comuni colpiti dal sisma, individuati con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il beneficio fiscale di cui all'art. 10 del decreto-legge 5 dicembre 1980, n. 799 (Ulteriori interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1980, n. 875, ed entrato in vigore il 25 dicembre 1980, secondo il quale, per l'anno 1980, sono esclusi dall'ILOR e non concorrono alla formazione del reddito imponibile ai fini dell'IRPEF e dell'IRPEG i redditi percepiti da soggetti danneggiati dagli eventi sismici e prodotti nei comuni disastriati o danneggiati dal sisma, indicati nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 4 del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), come modificato dalla legge di conversione 22 dicembre 1980, n. 874.

Ad avviso del giudice rimettente, le norme denunciate — da applicarsi nel giudizio *a quo* — lederebbero gli evocati parametri costituzionali in quanto, nel limitare l'originaria estensione soggettiva del beneficio fiscale di cui al citato art. 10 del decreto-legge n. 799 del 1980 ai soggetti danneggiati residenti (o domiciliati od aventi sede) nell'area colpita dal sisma del novembre 1980, discriminerebbero irragionevolmente rispetto a questi ultimi i soggetti danneggiati non residenti (o non domiciliati o non aventi sede) nella stessa area, esclusi dal beneficio pur avendo subito un'analogha menomazione reddituale in conseguenza del danneggiamento dei propri fabbricati causato dai medesimi eventi sismici.

2. — L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della questione, perché il rimettente non avrebbe motivato, specie in relazione all'art. 53 Cost., le ragioni del ritenuto contrasto tra le norme denunciate ed i parametri evocati.

L'eccezione è infondata.

Il giudice *a quo* motiva la non manifesta infondatezza della questione — sollevata in riferimento al combinato disposto degli artt. 3 e 53 della Costituzione — con la ritenuta irragionevolezza dell'esclusione dal citato beneficio fiscale di una categoria di soggetti che invece, a suo avviso, dovrebbe goderne in considerazione della *ratio* del beneficio stesso, identificata nella concessione di provvidenze in favore dei titolari di redditi di immobili ubicati nell'area colpita dal sisma del novembre del 1980 e rimasti da questo danneggiati, ovunque tali soggetti abbiano residenza, domicilio o sede. Tale articolata censura è perciò sufficiente ad escludere l'eccepita carenza di motivazione.

3. — Nel merito, la questione non è fondata.

Come sopra osservato, il rimettente basa essenzialmente la propria censura di irragionevolezza delle norme denunciate sulla contraddittorietà di queste rispetto alla *ratio* delle provvidenze di cui all'art. 10 del decreto-legge

n. 799 del 1980. Secondo la Commissione tributaria centrale, l'irragionevolezza deriverebbe dal fatto che le norme sopravvenute, limitando l'applicazione del beneficio ai soggetti danneggiati residenti o domiciliati nei territori colpiti dagli eventi sismici, contrastano con l'originario intento del legislatore di attribuire in via generale il beneficio stesso a tutti i danneggiati dal sisma, ovunque abbiano residenza, domicilio o sede.

Così argomentando, il giudice *a quo* omette, però, di considerare che, per utilmente scrutinare la complessiva compatibilità della disciplina con gli evocati parametri costituzionali, le denunciate norme modificatrici debbono valutarsi in riferimento alla loro *ratio* e non a quella della norma da esse modificata. E a tal fine, occorre tener conto del combinato disposto della norma attributiva del beneficio e delle successive norme che la limitano, vagliandone la legittimità costituzionale in coerenza con il costante orientamento di questa Corte, secondo cui «le disposizioni legislative che prevedono agevolazioni e benefici tributari di qualsiasi specie, quali che ne siano le finalità, hanno di norma carattere derogatorio e costituiscono il frutto di scelte del legislatore soggette a controllo di costituzionalità nei limiti della palese arbitrarietà od irrazionalità» (v., *ex plurimis*, sentenze n. 346 del 2003 e n. 431 del 1997).

Su questa base normativa, non appare manifestamente irragionevole ritenere che i soggetti danneggiati, che hanno residenza, domicilio o sede nell'area colpita dal sisma ed ivi svolgano la loro attività, abbiano subito un pregiudizio complessivo maggiore rispetto agli altri danneggiati e, in relazione a tale circostanza, siano meritevoli essi soli del menzionato beneficio fiscale. È conseguentemente precluso a questa Corte estendere a soggetti diversi da quelli indicati dalle norme denunciate l'ambito di applicazione del suddetto beneficio fiscale (v., *ex plurimis*, in applicazione di analoghi principi, le ordinanze n. 27 del 2001 e n. 10 del 1999).

Se a questa eterogeneità delle situazioni di pregiudizio si aggiunge la considerazione che, con le norme denunciate, il legislatore — come risulta dall'esame dei lavori preparatori — da un lato, ha tenuto conto dei vincoli impostigli dalle disponibilità di bilancio e, dall'altro, ha inteso anche perseguire una peculiare politica di sviluppo economico circoscritta alle zone colpite dagli eventi sismici, appare ancor più evidente l'infondatezza delle censure del rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi primo, secondo e terzo, del decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19 (Individuazione dei comuni colpiti dal sisma del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 aprile 1981, n. 128, sollevata — in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione — dalla Commissione tributaria centrale con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2005.

*Il Presidente:* CONTRI

*Il redattore:* GALLO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 luglio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 276

*Sentenza 4 - 12 luglio 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro e occupazione - Lavori socialmente utili - Benefici previsti dal d.lgs n. 468 del 1997 - Applicazione ai lavoratori che abbiano maturato dodici mesi di attività tra il 1° gennaio 1998 e il 31 dicembre 1999 - Lavoratori tardivamente immessi al lavoro per motivi indipendenti dalla loro volontà - Esclusione dal beneficio - Denunciata irragionevolezza, lesione del principio di eguaglianza, ingiustificata privazione del trattamento previdenziale - Non fondatezza della questione.**

- Legge 17 maggio 1999, n. 144, art. 45, comma 6; d.lgs. 28 febbraio 2000, n. 81, art. 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Piero Alberto CAPOTOSTI;

*Giudici:* Fernanda CONTRI, 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 degli artt. 45, comma 6, della legge 17 maggio 1999, n. 144 (Disposizioni in materia di occupazione e di previdenza), e 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'art. 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144), promosso dalla Corte di appello di Torino, con ordinanza del 6 giugno 2003, nel procedimento civile vertente tra comune di Torino e A. L. ed altri, iscritta al n. 876 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2003.

Visti l'atto di costituzione di B. G. ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 3 maggio 2005 il giudice relatore Francesco Amirante;

Uditi l'avvocato Sergio Vacirca per B. G. ed altri e l'avvocato dello Stato Massimo Mari per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

1. — La Corte d'appello di Torino, adita dal comune di quella città con impugnazione avverso la sentenza con la quale il locale Tribunale aveva accertato il diritto di alcuni lavoratori ad essere inseriti tra i lavoratori socialmente utili cui spettavano il regime transitorio ed i connessi benefici previsti dall'art. 12 del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 45, comma 6, della legge 17 maggio 1999, n. 144 (Disposizioni in materia di occupazione e di previdenza), e 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'art. 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144).

Il remittente premette in diritto che il comma 6 dell'art. 45 citato stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 468 del 1997 si applicano ai lavoratori socialmente utili «che abbiano maturato o che possano maturare dodici mesi in tale tipo di attività nel periodo compreso tra il 1° gennaio 1998 ed il 31 dicembre 1999», mentre il comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. n. 81 del 2000 prescrive che le disposizioni del decreto stesso «si applicano, salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, ai soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili e che abbiano effettivamente maturato dodici mesi di permanenza in tali attività nel periodo dal 1° gennaio 1998 al 31 dicembre 1999».

In fatto il remittente espone che i lavoratori in causa erano stati impiegati in progetti approvati nel corso del 1998 ma che, per ritardi di organi pubblici o di enti utilizzatori e comunque per motivi indipendenti dalla loro volontà, erano stati effettivamente immessi al lavoro successivamente al 15 gennaio 1999 e non avevano quindi potuto maturare l'anzianità prescritta.

Il remittente rileva altresì che, attesa la chiara lettera della disposizione censurata, non può essere condivisa l'interpretazione del giudice di primo grado, secondo la quale la normativa deve essere interpretata nel senso che i dodici mesi di attività devono essere maturati nell'ambito di un progetto approvato entro il 31 dicembre 1999, ancorché l'attività dei lavoratori sia andata oltre tale data.

Per quanto concerne la non manifesta infondatezza, il remittente sostiene che, tenuto conto della duplice considerazione che il rapporto inerente allo svolgimento delle attività socialmente utili non è rapporto di lavoro in senso proprio e che l'assegno viene corrisposto anche per i periodi di mera formazione e non di lavoro, è irragionevole escludere dal trattamento in questione coloro che, per fatti non da loro dipendenti, non avevano potuto maturare i dodici mesi di attività prescritti entro il 31 dicembre 1999. Di ciò, sia pure in limitata misura, si erano resi conto il comune di Torino e la Commissione regionale per l'impiego i quali avevano ritenuto meritevoli del trattamento in oggetto i lavoratori che avevano completato i dodici mesi di attività entro il 15 gennaio 2000, in quanto entro il 31 dicembre 1999 avevano maturato undici mesi e poco più della metà del dodicesimo.

Il remittente espone altresì che la questione limitata all'illegittimità dell'art. 45, comma 6, citato, era stata sollevata in altro analogo procedimento e che questa Corte, con l'ordinanza n. 40 del 2003, l'aveva dichiarata inammissibile, sul rilievo che il remittente non aveva tenuto in alcun conto il decreto n. 81 del 2000. A tal proposito, la Corte torinese osserva che l'art. 2, comma 1, del suindicato decreto adotta una formula analoga a quella dell'art. 45, comma 6, della legge n. 144 del 1999. Da ciò, da un lato, si trae la conclusione che il decreto medesimo in sostanza nulla ha innovato sulla rilevanza della questione, dall'altro il sospetto di illegittimità viene esteso alla citata disposizione del decreto legislativo.

2. — Si sono costituite alcune delle parti private le quali in via principale sostengono l'interpretazione della norma adottata dal giudice di primo grado del giudizio *a quo*; in subordine aderiscono alle argomentazioni esposte nell'ordinanza di rimessione.

3. — 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 infondata.

L'Avvocatura osserva che, in materia previdenziale, rientra nella discrezionalità del legislatore dettare una disciplina che tenga conto anche del tempo, perché il fluire di questo di per sé può essere elemento di diversificazione e soggiunge che l'ordinanza denuncia meri inconvenienti che si sono verificati nell'applicazione della normativa censurata.

#### *Considerato in diritto*

1. — La Corte d'appello di Torino, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 45, comma 6, della legge 17 maggio 1999, n. 144 (Disposizioni in materia di occupazione e di previdenza), e 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144).

Secondo la Corte remittente è irragionevole e lesiva del principio di eguaglianza l'attribuzione di determinati benefici e di una situazione cui si connettono vantaggi a soggetti che abbiano maturato un'anzianità in lavori socialmente utili eseguiti in un certo periodo (nella specie, dodici mesi di anzianità nel periodo dal 1° gennaio 1998 al 31 dicembre 1999), senza tenere conto dell'effettivo momento in cui, in linea di fatto, i progetti stessi hanno iniziato il loro svolgimento. Ciò comporta la conseguenza che in alcuni casi, come in quello delle parti

del giudizio *a quo*, sono stati esclusi dai benefici lavoratori ai quali, a causa dell'epoca effettiva d'inizio di attuazione dei progetti stessi e quindi per accadimenti indipendenti dalla loro volontà, non era stato possibile maturare l'anzianità richiesta.

Ulteriore conseguenza è la privazione del trattamento previdenziale prescritto dall'art. 38 della Costituzione.

La motivazione sulla rilevanza fornita dal giudice remittente non è implausibile, sicché la questione è ammissibile.

2. — Nel merito, essa è infondata.

Nella giurisprudenza della Corte è ricorrente l'affermazione del principio che il succedersi nel tempo di fatti ed atti può di per sé rendere legittima l'applicazione di una determinata disciplina rispetto ad altra e ciò anche con particolare riguardo alla valutazione di anzianità pregresse (*cf.* la recente sentenza n. 430 del 2004 ed altre in essa citate).

In specie, poi, l'elemento temporale può essere legittimo criterio di discriminare se esso intervenga a delimitare le sfere di applicazione di norme nell'ambito del riordino complessivo della disciplina attinente ad una determinata materia (*cf.* ordinanza n. 190 del 2003). Ciò è quanto si verifica nel caso in esame, perché le disposizioni censurate rientrano in una più ampia normativa, in parte conseguente al passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni (*cf.* ordinanza n. 40 del 2003).

Si osserva, perciò, che le diseguaglianze denunciate non derivano dalla formulazione delle norme impugnate, bensì da evenienze connesse alla loro concreta applicazione e finiscono quindi per sostanzarsi in inconvenienti di mero fatto irrilevanti ai fini dello scrutinio di costituzionalità (*cf.*, tra le più recenti, ordinanza n. 155 del 2005, sentenza n. 430 del 2004, ordinanze n. 349 e n. 173 del 2003 e sentenza n. 98 del 2003).

Si deve infine considerare, con riguardo alle norme censurate, la non pertinenza dell'evocazione del parametro dell'art. 38 Cost., dal momento che la violazione dei diritti da questo garantiti non deriva dal mancato godimento dei benefici e in genere della situazione di favore in oggetto, bensì potrebbe conseguire dall'eventuale inadeguatezza del trattamento di base spettante, una volta stabilita l'inapplicabilità della disciplina censurata.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 45, comma 6, della legge 17 maggio 1999, n. 144 (Disposizioni in materia di occupazione e di previdenza), e 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'art. 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Torino con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* AMIRANTE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 luglio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 277

Sentenza 7 - 15 luglio 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Pluralità di questioni - Trattazione e decisione separata in ordine a una delle questioni proposte - Riserva di decisione sulla restante questione.**

– Legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2, artt. 6 e 31.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Impugnazione, da parte dello Stato, di legge regionale - Eccezione di inammissibilità per evocazione di parametri estranei al riparto di competenze - Reiezione.**

**Regione Lazio - Consiglio regionale - «Servizi di supporto» alle strutture di diretta collaborazione con il Consiglio regionale - Affidamento alla Società Lazio Service S.p.A. mediante apposita convenzione - Determinazione nella stessa convenzione della dotazione di personale che la Società deve garantire - Prevista assunzione a tempo indeterminato, da parte della Società, dei collaboratori esterni all'Amministrazione regionale, con priorità per quelli con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato - Ricorso statale - Denunciata utilizzazione impropria dell'esternalizzazione per l'assunzione di personale da adibire a compiti interni, elusione della garanzia del concorso pubblico e violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della Pubblica Amministrazione - Preclusione per gli organi dei Consigli regionali futuri di scegliere collaboratori di propria fiducia se non con aggravio del bilancio regionale - Violazione del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2, art. 31.

– Costituzione, art. 97, primo (e terzo) comma (Costituzione, artt. 3, primo comma, e 51, primo comma).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Piero Alberto CAPOTOSTI;

*Giudici:* Fernanda CONTRI, 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 degli artt. 6 e 31 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 7 maggio 2004, depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

Udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2005 il giudice relatore Franco Bile;

Uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Pietro Pesacane e Massimo Camaldo per la Regione Lazio.

*Ritenuto in fatto*

Con ricorso notificato il 7 maggio 2004, depositato il successivo 17 maggio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato — in riferimento agli artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 97, commi primo e terzo, della Costituzione — l'art. 31 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), oltre all'art. 6 della medesima legge, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione.

In base a tale norma, l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale affida, con apposita convenzione, alla società Lazio Service s.p.a., costituita ai sensi dell'art. 12 della legge regionale 10 maggio 2001, n. 10, i servizi di supporto alle proprie strutture di diretta collaborazione di cui al titolo II del regolamento di organizzazione del Consiglio stesso, approvato con deliberazione dell'Ufficio di presidenza del 29 gennaio 2003, n. 3; la società garantisce a tali strutture un numero di unità di personale pari a quello dei collaboratori esterni all'amministrazione regionale ad esse destinati secondo il citato regolamento; in sede di prima applicazione della norma, la società assume il personale appena indicato con contratto a tempo indeterminato, con priorità per i lavoratori occupati con contratto a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2003 presso le strutture in esame; questo personale è assunto con qualifica e trattamento pari a quello posseduto presso la Regione.

Secondo il ricorrente, l'«esternalizzazione» dei servizi di supporto alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale, come attuata dalla norma impugnata, lede i principi costituzionali del concorso pubblico, dell'eguaglianza tra i cittadini e del buon andamento delle amministrazioni pubbliche, e pertanto viola gli artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 97, commi primo e terzo, della Costituzione, «specie se si considera l'eventualità di una futura legge la quale immetta il personale di che trattasi nei ranghi della Regione».

In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa delle riferite argomentazioni.

La Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta, si è costituita concludendo per l'inammissibilità o comunque l'infondatezza del ricorso. L'inammissibilità è prospettata sotto il profilo dell'inidoneità dei parametri invocati, estranei al riparto di competenze. Nel merito, la Regione ritiene che la norma persegua legittimamente la finalità di stabilizzare il personale in questione, in conformità alla normativa statale diretta a favorire la stabilizzazione degli addetti a lavori socialmente utili. Del resto, rileva la Regione, il personale precario di cui si discute non è assunto dall'amministrazione regionale, soggetta alla regola del pubblico concorso, ma da una società di diritto privato.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione cita la giurisprudenza costituzionale sulle deroghe che il principio del concorso pubblico può subire in particolari casi; e riferisce che la Lazio Service s.p.a. è stata costituita nel giugno 2001, con capitale sociale rappresentato da 8000 azioni ordinarie nominative, di cui 4080 detenute dalla Sviluppo Lazio s.p.a. (Agenzia regionale per gli investimenti e lo sviluppo) e 3920 dalla Società Italia lavoro s.p.a., per la durata quinquennale prevista dall'art. 12, comma 3, della legge regionale n. 10 del 2001.

*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato — in riferimento agli artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 97, commi primo e terzo, della Costituzione — tra l'altro l'art. 31 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), che disciplina l'affidamento alla società Lazio Service s.p.a. dei servizi di supporto alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale, previste dal titolo II del regolamento di organizzazione del Consiglio stesso, approvato con deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 3 del 29 gennaio 2003.

2. — L'eccezione di inammissibilità — sollevata dalla Regione sotto il profilo che i parametri invocati sono estranei al riparto di competenze — è infondata.

Questa Corte ha infatti ripetutamente affermato che, anche nell'assetto derivato dalla riforma del Titolo V della II parte della Costituzione, lo Stato può impugnare le leggi regionali in via principale deducendo come parametro qualsiasi norma costituzionale, pur se estranea al riparto delle competenze legislative (sentenze n. 274 del 2003 e n. 162 del 2004).

3. — Nel merito la questione è fondata.

4. — I servizi cui si riferisce la norma impugnata sono previsti dall'art. 37 della legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6, relativo alle «strutture di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico». Il primo comma di tale articolo stabilisce che il Presidente del Consiglio regionale, i componenti l'Ufficio di presidenza, nonché i gruppi consiliari si avvalgono per l'esercizio delle proprie funzioni, di strutture di diretta collaborazione con compiti di segreteria; il terzo comma estende tale previsione ai Presidenti delle commissioni consiliari permanenti e speciali ed al Presidente del Collegio dei revisori dei conti; il quarto comma demanda al regolamento di organizzazione del Consiglio di disciplinare, tra l'altro, il limite massimo del personale da assegnare alle strutture in esame, precisando che esso è scelto tra dipendenti regionali, dipendenti di altre pubbliche amministrazioni in aspettativa, fuori ruolo o comando, ed esterni all'amministrazione regionale assunti a tempo determinato con contratti di diritto privato.

A sua volta il ricordato regolamento di organizzazione definisce al titolo II gli organici di tali strutture, ed in particolare prevede all'art. 11 che i collaboratori esterni alla pubblica amministrazione sono assunti su richiesta nominativa del rispettivo organo politico, per una durata massima di 5 anni che non può comunque oltrepassare la data di scadenza della legislatura.

5. — La norma impugnata — come risulta dalla sua formulazione letterale — si ricollega all'art. 12 della legge regionale 10 maggio 2001, n. 10, secondo cui la Regione (attraverso l'Agenzia regionale per gli investimenti e lo sviluppo del Lazio — Sviluppo Lazio s.p.a.) promuove la costituzione di una società di servizi ai sensi dell'art. 10, comma 1, del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, e di essa si avvale per «esternalizzare» lo svolgimento di attività di servizio effettuate al suo interno, anche impegnando lavoratori socialmente utili, all'uopo stipulando con la società una convenzione di durata quinquennale.

Inserendosi in questo quadro normativo e riprendendo in parte il modello dall'art. 12 della legge regionale n. 10 del 2001, la norma impugnata prevede (commi 1 e 2) la costituzione, ai sensi di tale articolo, di una singola società di servizi denominata Lazio Service s.p.a., alla quale l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale affida, con apposita convenzione, una specifica tipologia di servizi, quelli di supporto alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio stesso.

In particolare, la norma prevede che dalla data di stipula della convenzione la società garantisce a tali strutture un numero di unità di personale pari a quello dei collaboratori esterni alla pubblica amministrazione ad esse assegnati in base al regolamento citato (comma 3); e, in sede di prima applicazione, assume con contratto a tempo indeterminato questo personale, con priorità per i lavoratori occupati con contratto a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2003 presso le medesime strutture (comma 4), che sono assunti dalla società con qualifica e trattamento pari a quello posseduto presso la Regione (comma 7). La disciplina è completata dal comma 5, che modifica l'art. 37, comma 4, della ricordata legge regionale n. 6 del 2002, eliminando il riferimento agli «esterni all'amministrazione regionale» dall'elenco delle categorie nell'ambito delle quali deve essere scelto il personale da assegnare alle strutture in esame.

Infine, il comma 6 dispone che agli oneri connessi alle attività oggetto della convenzione si provvede con gli stanziamenti del capitolo di bilancio del Consiglio regionale concernente le spese del personale, per un importo non superiore agli oneri già previsti per il personale esterno alla pubblica amministrazione.

6. — Il Presidente del Consiglio dei ministri censura nella norma impugnata non la decisione della Regione Lazio di «esternalizzare» lo svolgimento di attività di servizio effettuate al suo interno, ma quella di sottoporre a siffatto trattamento un particolare tipo di servizi e le concrete modalità con le quali l'operazione è realizzata.

Ai fini della verifica della fondatezza del ricorso rileva anzitutto che — essendo gli oneri connessi alle attività oggetto della convenzione a carico del bilancio del Consiglio regionale, sia pure entro il limite prima indicato — la manovra prevista dal censurato art. 31 non arreca alla Regione, sul piano economico, alcun particolare vantaggio.

Si impone poi la considerazione che i soggetti esterni alla pubblica amministrazione destinati ai servizi di supporto alle strutture in esame, di cui la norma impugnata prevede l'«esternalizzazione», sono per definizione legati con rapporto fiduciario particolarmente intenso agli organi di indirizzo politico della Regione, come è eloquentemente comprovato dal ricordato art. 11 del regolamento di organizzazione del Consiglio, in base al quale tali collaboratori esterni sono assunti per una durata massima di 5 anni, che non può mai oltrepassare la scadenza della legislatura.

Pertanto, la norma impugnata comporta che dal 1° gennaio 2004 la fine della legislatura non determina più, come per il passato, la cessazione del rapporto di lavoro di diritto privato dei soggetti esterni addetti alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale, ormai divenuti dipendenti a tempo indeterminato della società Lazio Service s.p.a. E in conseguenza preclude agli organi di vertice dei Consigli regionali nelle legislature successive di potersi valere, per la durata del mandato, di collaboratori di loro fiducia, diversi dai dipendenti della società, se non accettando che il nuovo personale così assunto si aggiunga ad essi, con inevitabile aggravio del bilancio regionale, che già sostiene gli «oneri connessi alle attività oggetto della convenzione».

Siffatti rilievi valgono da soli a porre in luce come l'art. 31 della legge della Regione Lazio n. 2 del 2004 — a prescindere dall'intrinseca irragionevolezza del suo contenuto e dalla sua incidenza sull'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato — introduca una modalità di organizzazione degli uffici di vertice del Consiglio regionale che ne pregiudica il buon andamento, in violazione del precetto di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione.

La norma impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima, con assorbimento di ogni altro profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riservata a separata pronuncia la decisione sull'ulteriore questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004).*

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

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* BILE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 luglio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 278

Sentenza 7 - 15 luglio 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione della pena - Sospensione condizionata dell'esecuzione della parte finale della pena detentiva - Inapplicabilità del beneficio ai condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione (nella specie: detenzione domiciliare) - Lamentata irragionevole disparità di trattamento rispetto ai condannati non ammessi ad una misura alternativa o che abbiano subito la revoca, per fatto colpevole, della stessa - Dedotta violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Irragionevolezza della denunciata disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale.**

- Legge 1° agosto 2003, n. 207, art. 1, comma 3, lettera *d*).
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Piero Alberto CAPOTOSTI;

*Giudici:* 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'articolo 1, comma 3, lettera *d*), della legge 1° agosto 2003, n. 207 (Sospensione condizionata dell'esecuzione della pena detentiva nel limite massimo di due anni) promosso con ordinanza del 5 aprile 2004 dal Tribunale di sorveglianza di Venezia sul reclamo proposto da Lisa Ghin, iscritta al n. 816 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, 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 25 maggio 2005 il giudice relatore Alfio Finocchiaro.

#### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza del 5 aprile 2004, il Tribunale di sorveglianza di Venezia — in sede di reclamo proposto da persona condannata avverso provvedimento del giudice di sorveglianza — ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, lettera *d*), della legge 1° agosto 2003, n. 207 (Sospensione condizionata dell'esecuzione della pena detentiva nel limite massimo di due anni), in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione.

Riferisce il rimettente che il Magistrato di sorveglianza di Venezia aveva negato alla condannata il beneficio della sospensione condizionata della parte finale della pena detentiva, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 207, stante l'ammissione della stessa alla misura alternativa della detenzione domiciliare.

Ritiene il rimettente che corretta risulta l'interpretazione data dal Magistrato di sorveglianza di Venezia alla disposizione di cui all'art. 1, comma 3, lettera *d*) della legge n. 207 del 2003, nella parte in cui non consente la concessione del cosiddetto «indultino» ai condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione, in quanto tra tali misure è da considerarsi compresa anche la detenzione domiciliare, che è per alcuni aspetti misura detentiva, ma è comunque alternativa al carcere.

Andrebbe infatti considerato che l'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale, introdotto dalla legge n. 165 del 1998, comprende espressamente la detenzione domiciliare tra «le misure alternative alla detenzione» in carcere. Deve, pertanto, ritenersi che l'ammissione alla detenzione domiciliare, attuale al momento della decisione del magistrato di sorveglianza, precluda la concessione della sospensione condizionata dell'esecuzione della pena. Una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, non appare ragionevolmente sostenibile, per le esposte ragioni. Ritiene, tuttavia, il giudice *a quo* che la disposizione, così formulata e intesa, attribuisca al sistema una connotazione estremamente criticabile sotto il profilo della razionalità e costituzionalità, e che pertanto debba essere sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale della norma, per contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, ravvisandosi la rilevanza e la non manifesta infondatezza.

Rilevante è la questione ai fini della pronuncia sul proposto reclamo, essendo ineliminabile l'applicazione della norma nell'iter logico-giuridico che il rimettente deve percorrere per la decisione, trovandosi la condannata nelle condizioni previste dall'art. 1 della legge n. 207 del 2003 per l'ammissione all'«indultino», e a ciò ostando solo la perdurante ammissione alla detenzione domiciliare.

In punto di non manifesta infondatezza, osserva il giudice rimettente che il nuovo istituto, introdotto nel sistema dalla legge n. 207 del 2003, di difficile inquadramento sistematico, è connotato dalla tendenziale automaticità della concessione, non essendo demandato al giudice di sorveglianza alcun apprezzamento discrezionale sulla meritevolezza del beneficio, né sulla sua idoneità rieducativa e preventiva, ma esclusivamente l'accertamento della sussistenza dei requisiti di legittimità previsti dalla legge; da qui le evidenti analogie della sospensione condizionata con la misura clemenziale dell'indulto, con la quale ha anche in comune la disciplina della revoca a causa della commissione di un delitto non colposo entro il termine previsto dalla legge, nonché l'estinzione della pena nel caso opposto. D'altra parte, il cosiddetto «indultino» ha come contenuto una serie di obblighi e prescrizioni in gran parte mutuati dalla più ampia delle misure alternative.

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

Secondo l'Avvocatura, infatti, il c.d. «indultino» avrebbe finalità di deflazione carceraria. È dunque logico che da tale beneficio siano esclusi coloro che, già godendo di misura alternativa alla detenzione, siano estranei al regime detentivo carcerario.

Coloro che usufruiscono del beneficio di cui alla legge n. 207 del 2003 vengono a trovarsi in un regime di libertà limitata del tutto analogo a quello cui è sottoposto colui che usufruisce di una misura alternativa alla detenzione.

Inoltre, il sovraffollamento delle carceri ostacola gravemente la funzione rieducatrice della pena: peraltro la problematica rieducativa è del tutto estranea ad un istituto diretto a sospendere l'esecuzione della pena. In ogni caso sono previste delle prescrizioni (la cui trasgressione dà luogo alla revoca della sospensione) che costituiscono una remora al compimento di nuovi reati e svolgono dunque una funzione rieducativa, sia pure in senso lato.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di sorveglianza di Venezia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, lettera *d*), della legge 1° agosto 2003, n. 207 (Sospensione condizionata dell'esecuzione della pena detentiva nel

limite massimo di due anni), il quale prevede come causa ostativa del beneficio previsto dal comma 1 dello stesso art. 1 l'ammissione del condannato ad una misura alternativa alla detenzione, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, per l'irrazionalità della disposizione, nonché per violazione dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione, perché la pena non avrebbe alcuna funzione rieducativa o preventiva, non avendo il giudice di sorveglianza alcun apprezzamento discrezionale sulla concessione del beneficio.

2. — La questione è fondata.

La disposizione, come rileva il giudice *a quo*, determina una irragionevole disparità di trattamento fra il condannato che, perché «meritevole», è stato ammesso a misure alternative alla detenzione e il condannato che — o perché «immeritevole» o perché non versava nelle condizioni oggettive per avanzare la relativa richiesta — non è stato ammesso al godimento di tali misure, dal momento che il primo non può godere del beneficio della sospensione condizionata della pena residua, mentre il secondo ottiene prima la sospensione della pena, e poi, se non commette entro cinque anni delitti non colposi per i quali riporti una condanna non inferiore a sei mesi di detenzione, l'estinzione della pena stessa.

È bensì vero che rientra nella discrezionalità del legislatore modulare in vario modo i benefici da concedere ai condannati, con l'unico limite della non manifesta irragionevolezza, ma questo limite, nella specie, risulta violato, non potendo la circostanza dell'ammissione o meno a misure alternative alla detenzione costituire un discrimine per il godimento del c.d. «indultino», e ciò soprattutto ove si tenga presente che di quest'ultimo verrebbero a godere condannati ritenuti non meritevoli di misure alternative e non anche quelli che sono stati giudicati meritevoli di tali misure.

L'accoglimento della questione di costituzionalità sotto il profilo dell'art. 3 della Costituzione comporta l'assorbimento delle altre censure sollevate con riferimento all'altro parametro invocato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, lettera d), della legge 1° agosto 2003, n. 207 (Sospensione condizionata dell'esecuzione della pena detentiva nel limite massimo di due anni).*

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

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* FINOCCHIARO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 luglio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 279

*Sentenza 7 - 15 luglio 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Applicabilità alle Regioni a statuto speciale della clausola di più ampia autonomia di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - Eccezione di inammissibilità - Asserita impossibilità di reagire con autonomo ricorso alla eventuale violazione delle maggiori autonomie potendo giovare, solo di riflesso, delle eventuali iniziative delle Regioni ordinarie - Esclusione - Ammissibilità del ricorso.**

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della promozione da parte di uffici periferici statali (uffici scolastici regionali) di appositi accordi con i competenti uffici delle Regioni e degli enti locali - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale in materia di istruzione con conseguente indebita riserva di funzioni amministrative in favore dello Stato - Esclusione - Attività di carattere collaborativo riconducibile alla materia «norme generali sull'istruzione» di esclusiva spettanza statale - Non fondatezza della questione.**

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

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Fissazione dell'orario annuo delle lezioni della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado - Previsione dell'orario annuale delle ulteriori attività educative e didattiche rimesse all'organizzazione delle istituzioni scolastiche - Definizione del tempo dedicato alla mensa e al dopo mensa - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Denunciata fissazione in modo rigido di tali orari attraverso norme di dettaglio, che non consentono alcun margine di intervento di competenza regionale - Esclusione - Possibilità per le Regioni di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote orario di rispettiva competenza - Non fondatezza della questione.**

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

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Svolgimento di attività e di insegnamenti opzionali che richiedono una specifica professionalità non riconducibile al profilo professionale dei docenti della scuola primaria o secondaria - Previsione della stipulazione da parte delle istituzioni scolastiche di contratti di prestazione d'opera con esperti in possesso di titoli definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro per la funzione pubblica - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Asserita indebita adozione di disposizioni di dettaglio con conseguente lesione della autonomia delle Regioni e delle istituzioni scolastiche nonché violazione del principio di leale collaborazione per la mancata previsione di una intesa con la Conferenza unificata - Esclusione - Riconducibilità delle disposizioni impugnate alla materia «norme generali sull'istruzione» - Non fondatezza della questione.**

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

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Disciplina della figura del «tutor», docente in possesso di specifica formazione che, in costante rapporto con le famiglie e con il territorio, svolge funzioni di orientamento nella scelta delle attività facoltative, di «tutorato» degli allievi, di coordinamento delle attività educative e didattiche - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione mediante l'adozione di una disciplina analitica e di dettaglio - Esclusione - Riconducibilità delle disposizioni censurate al rapporto di lavoro del personale statale, di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.**

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

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di iscrizione alla scuola dell'infanzia di bambini che compiono i tre anni entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento - Previsione nella legge delega di una fase transitoria di sperimentazione con la possibilità di una graduale anticipazione dell'età minima per l'iscrizione - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione del principio contenuto nella legge di delega circa la possibilità di decidere l'anticipazione dell'inizio alla scuola materna solo al termine della sperimentazione nonché violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione - Esclusione - Disposizioni sorrette da esigenze unitarie espressive di competenze legislative spettanti allo Stato - Non fondatezza della questione.**

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

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di una anticipazione della iscrizione alla scuola primaria - Disciplina della fase di sperimentazione per modulare le anticipazioni attribuita al Ministro dell'istruzione, sentita l'associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI) - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione - Esclusione - Disposizioni sorrette da esigenze unitarie espressive di competenze legislative dello Stato in ordine alla fissazione dell'età minima di accesso alle scuole - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, artt. 12 e 13.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di una anticipazione della iscrizione alla scuola dell'infanzia - Disciplina della fase di sperimentazione per modulare le anticipazioni stabilita con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, sentita l'associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI) - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Prevista partecipazione consultiva dell'ANCI invece che della Conferenza unificata Stato-Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

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

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di una anticipazione della iscrizione alla scuola primaria - Disciplina della fase di sperimentazione per modulare le anticipazioni stabilita con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Adozione del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca relativo all'eventuale anticipazione delle iscrizioni alla scuola primaria - Mancata previsione del parere della Conferenza unificata Stato-Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

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

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Adozione, fino all'emanazione del regolamento di cui all'art. 7, comma 1, legge n. 53/2003, dell'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo per la scuola dell'infanzia, per la scuola primaria e per la scuola secondaria di primo grado - Previsione di regolamento governativo anche in relazione agli orari e alle modalità di valutazione dei crediti scolastici - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale; indebito uso del potere regolamentare nonché violazione del principio di leale collaborazione - Esclusione - Riconducibilità dei previsti regolamenti alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dello Stato, rientranti nella competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.**

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

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

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

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

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

**Istruzione pubblica - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 - Previsione della possibilità di incremento di posti per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato nell'ambito del personale docenti, mediante il decreto del Ministro dell'istruzione di concerto con il Ministro dell'economia, di cui all'art. 22 - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione - Adozione del decreto interministeriale senza prevedere il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

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

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Piero Alberto CAPOTOSTI;

*Giudici:* 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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3; 2, comma 1; 7, commi 1, ultimo periodo, 2, 4, 5 e 6; 10, commi 1, 2, 4 e 5; 12, commi 1 e 2; 13, commi 1 e 3; 14, commi da 2 a 5; 15, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53), promossi con ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, notificati il 3 maggio 2004, depositati in cancelleria il 6 successivo ed iscritti ai n. 51 e n. 52 del registro ricorsi 2004.

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

Udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2005 il giudice relatore Annibale Marini;

Uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per le Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso ritualmente notificato e depositato, la Regione Emilia-Romagna ha proposto in via principale questione di legittimità costituzionale di alcune norme del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53), lamentando la violazione degli artt. 117, commi terzo e sesto, e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

Premette la Regione ricorrente che, con l'art. 1, comma 1, della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), il Parlamento ha delegato il Governo ad «adottare, [...] nel rispetto delle competenze costituzionali delle regioni e di comuni e province, in relazione alle competenze conferite ai diversi soggetti istituzionali, e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale».

Stante il chiaro riferimento ai titoli di competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettere *m*) e *n*), occorrerebbe preliminarmente distinguere — ad avviso della medesima ricorrente — la categoria delle «norme generali», di cui al richiamato art. 117, comma secondo, della Costituzione, da quella dei «principi fondamentali» in materia di istruzione, di cui all'art. 117, comma terzo, della Costituzione, individuando le richiamate norme generali nelle sole «norme basilari per l'ordinamento dell'istruzione, cioè quelle che disciplinano i cicli e la loro durata, le finalità, gli esami finali, la libertà di insegnamento e altri istituti di pari importanza».

La ricorrente si dice consapevole del fatto che questa Corte non ha sinora avuto modo di definire compiutamente il rapporto tra norme generali sull'istruzione, di competenza esclusiva dello Stato, e principi fondamentali, destinati ad orientare le regioni. Rileva peraltro che, nella sentenza n. 13 del 2004, essa ha dato per certo che nell'ambito della legislazione regionale rientri la programmazione, l'organizzazione e la gestione del servizio scolastico, osservando tra l'altro che già il decreto legislativo n. 112 del 1998 aveva attribuito, sia pure per delega, diverse funzioni alle regioni in materia di «programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico».

Tanto premesso, la Regione assume che il decreto legislativo n. 59 del 2004, attuativo della legge di delega n. 53 del 2003, avrebbe regolato la materia non solo nelle sue norme generali, ma anche negli aspetti di dettaglio, come se le regioni fossero prive di qualsiasi significativa competenza in materia di istruzione, e, dopo una breve sintesi del testo legislativo, passa ad esporre in maniera specifica le proprie censure.

1.1. — L'art. 1, comma 3, del decreto legislativo — secondo cui, al fine di realizzare la continuità educativa, costituente obiettivo della scuola dell'infanzia, gli uffici scolastici regionali promuovono appositi accordi con i competenti uffici delle regioni e degli enti locali — si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, comma terzo, e 118 della Costituzione, in quanto assegna ad un ufficio periferico statale (l'ufficio scolastico regionale) un vero e proprio compito amministrativo, sia pure di carattere collaborativo, in materia di competenza concorrente. Invoca al riguardo, la ricorrente, il precedente rappresentato dalla sentenza n. 303 del 2003, nella quale si è chiarito che, nelle materie di competenza concorrente, lo Stato non può assegnare a se stesso le funzioni amministrative, a meno che il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione non imponga di accentrare determinate funzioni per garantirne l'esercizio unitario. Ipotesi non ricorrente nella specie, come dimostrerebbe il fatto che l'organo individuato è un'amministrazione statale periferica e non centrale.

1.2. — L'art. 7, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, e l'art. 10, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, si porrebbero in contrasto con l'art. 117, comma terzo, della Costituzione stabilendo, rispettivamente per la scuola primaria e secondaria, l'orario annuale delle lezioni, ivi compreso il tempo dedicato alla mensa e al dopo mensa, in misura fissa, senza lasciare alcun margine di discrezionalità né alle regioni né alle scuole. Ad avviso della ricorrente, la previsione di un orario annuale rigido non potrebbe rientrare né tra le norme generali né tra i principi fondamentali in materia di istruzione. Si tratterebbe dunque di una previsione di dettaglio, lesiva della competenza regionale concorrente.

1.3. — Anche l'art. 7, comma 4, secondo periodo, e l'art. 10, comma 4, secondo periodo, sarebbero disposizioni di dettaglio in materia di competenza concorrente, come tali lesive dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, in quanto regolano, senza lasciare alcuno spazio alle regioni e alle scuole, la stipula dei contratti di prestazione d'opera con gli esperti esterni, necessari per far fronte alle attività educative opzionali. E se anche la definizione dei titoli richiesti agli esperti può considerarsi funzione sorretta da esigenze unitarie, essa, in quanto attinente a materia regionale, dovrebbe comunque essere svolta — secondo i principi fissati dalla sentenza n. 303 del 2003 — previa intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni, configurandosi in difetto una lesione del principio di leale collaborazione.

1.4. — L'art. 7, commi 5, secondo periodo, e 6, e l'art. 10, comma 5, secondo periodo, che istituiscono la figura obbligatoria dell'insegnante cosiddetta tutor e ne regolano puntualmente i compiti e finanche la quantità minima di ore d'insegnamento, sarebbero ancora norme di dettaglio, in quanto la presenza di tale figura non potrebbe essere considerata un principio fondamentale.

1.5. — Gli artt. 2, comma 1, 12, comma 1, ultimo periodo, e 13, comma 1, secondo periodo, che individuano l'età per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia ed alla scuola primaria, sarebbero a loro volta lesivi degli artt. 117, comma terzo, e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

La legge delega n. 53 del 2003 prevedeva — all'art. 2, comma 1, lettera e), ultimo periodo, e all'art. 7 — la possibilità, in via sperimentale, di un'iscrizione anticipata alla scuola dell'infanzia, fissando come termine finale della sperimentazione il 2006.

Il legislatore delegato ha invece irragionevolmente previsto l'iscrizione anticipata, a regime (art. 2), senza attendere l'esito della sperimentazione, con ciò eccedendo la delega e violando le competenze costituzionali delle regioni in materia di scuole dell'infanzia, in quanto l'anticipazione è prevista d'autorità, senza alcuna possibilità per le regioni stesse di intervenire nel relativo processo decisionale.

Inoltre, in riferimento alla fase di sperimentazione, l'art. 12, comma 1, ha attribuito la competenza a modulare le anticipazioni dell'iscrizione alla scuola dell'infanzia al Ministro dell'istruzione, sentita l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI), mentre la competenza legislativa ed amministrativa al riguardo dovrebbe spettare — secondo la ricorrente — alla regione, tanto più che la norma di delega collegava l'anticipazione dell'iscrizione all'introduzione di nuove modalità organizzative.

Considerazioni analoghe sono svolte riguardo all'art. 13, comma 1, che prevede la possibilità di un'anticipazione dell'iscrizione alla scuola primaria.

In ogni caso, quand'anche dovesse ravvisarsi un'esigenza di disciplina unitaria a fondamento delle norme in questione, esse sarebbero comunque illegittime per il mancato coinvolgimento delle regioni.

1.6. — Gli artt. 12, comma 2, 13, comma 3, e 14, commi 2 e 4, sarebbero lesivi dell'art. 117, comma sesto, e del principio di leale collaborazione per la previsione di un regolamento statale in materia di competenza regionale concorrente.

Irrelevante — ad avviso della ricorrente — è la circostanza che tale regolamento sia previsto dall'art. 7, comma 1, della legge di delega n. 53 del 2003, essendo pacifico nella giurisprudenza costituzionale che gli atti legislativi sono impugnabili anche se apparentemente confermativi di altre leggi.

In via subordinata le norme impuginate sarebbero illegittime in quanto il richiamato art. 7, comma 1, della legge n. 53 del 2003 prevede l'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni solo per i profili indicati alla lettera c) (definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali), e non anche per quanto riguarda gli orari e le modalità di valutazione dei crediti scolastici, per i quali si imporrebbe — ad avviso della ricorrente — la previsione di adeguati meccanismi collaborativi.

1.7. — L'art. 14, comma 3, sarebbe lesivo dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, in quanto — confermando, sino alla messa a regime della scuola secondaria di primo grado, l'assetto organico derivante dai criteri fissati nel decreto del Presidente della Repubblica n. 782 del 1982 — conferirebbe forza di legge ad un atto che regola minutamente l'organizzazione delle attività didattiche, escludendo qualsiasi margine di scelta delle regioni e delle scuole.

1.8. — L'art. 14, comma 5, che prevede l'utilizzo del personale docente interessato ad una diminuzione dell'orario di cattedra, non costituirebbe norma generale né principio fondamentale della materia e sarebbe perciò in contrasto anch'esso con l'art. 117, comma terzo, della Costituzione.

1.9. — L'art. 15, comma 1, secondo periodo, infine, prevede la possibilità di incrementi di posti nell'ambito dell'organico del personale docente, mediante il decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia, di cui all'art. 22, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2002).

Anche la funzione di determinazione dell'organico — ad avviso della Regione ricorrente — dovrebbe però essere trasferita, sia pure con la opportuna gradualità, alle regioni, e pertanto la norma, non prevedendo alcun significativo coinvolgimento delle regioni stesse, contrasterebbe con l'art. 117, comma terzo, della Costituzione e con il principio di leale collaborazione.

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di inammissibilità o infondatezza del ricorso.

Premette il Governo che, in base ai principi enucleabili dalla sentenza di questa Corte n. 13 del 2004, si dovrebbe concludere che, al di fuori della programmazione e della gestione del servizio, se l'intervento dello Stato si svolge nella forma delle norme generali, non ci sono limiti derivanti da competenze regionali. Quanto alle singole censure, osserva quanto segue.

2.1. — La norma di cui all'art. 1, comma 3, sarebbe riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa dello Stato [art. 117, secondo comma, lettera g)] e non sarebbe in alcun modo lesiva delle competenze regionali, riferendosi esclusivamente all'esercizio di funzioni proprie dello Stato.

2.2. — L'art. 7, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, e l'art. 10, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, fissando limiti massimi di orario annuale, ai soli fini della determinazione dell'organico e di una corretta previsione della spesa, non impedirebbero alle regioni — secondo l'Avvocatura — di prevedere, con apporti fuori organico a loro carico, attività ulteriori e non sarebbero perciò lesivi della loro sfera di competenza.

2.3. — Le censure riguardanti l'art. 7, comma 4, secondo periodo, e l'art. 10, comma 4, secondo periodo, sarebbero — ad avviso dell'Avvocatura — non chiare, atteso che la stessa ricorrente riconosce che la definizione dei titoli degli esperti può considerarsi funzione sorretta da esigenze unitarie.

2.4. — L'art. 7, commi 5, secondo periodo, e 6, e l'art. 10, comma 5, secondo periodo, relativi alla figura del cosiddetto tutor, dovrebbero considerarsi norme generali o comunque destinate ad assicurare a tutti gli stessi livelli essenziali di prestazioni.

2.5. — Quanto agli artt. 2, comma 1, 12, comma 1, ultimo periodo, e 13, comma 1, secondo periodo, la censura di eccesso di delega sarebbe inammissibile, mentre l'attribuzione al Ministro delle competenze relative alla fase di sperimentazione si giustificerebbe per il carattere generale delle norme suscettibili di aggiornamento, destinate ad avere applicazione sull'intero territorio nazionale.

2.6. — Gli artt. 12, comma 2, 13, comma 3, e 14, commi 2 e 4, sono norme transitorie, in attesa della emanazione del regolamento previsto dall'art. 7 della legge n. 53 del 2003, contro cui sarebbe in realtà rivolta, inammissibilmente, l'impugnativa.

2.7. — Anche l'art. 14, comma 3, avrebbe carattere transitorio e non conferirebbe — secondo l'Avvocatura — forza di legge a norme regolamentari, bensì si limiterebbe a confermare la disciplina regolamentare vigente, cosicché l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma rimarrebbe priva di effetti, in quanto il regolamento continuerebbe a vivere di vita propria. Il ricorso, sul punto, sarebbe perciò inammissibile.

2.8. — L'art. 14, comma 5, riguardando l'utilizzazione del personale docente interessato ad una diminuzione di orario, avrebbe carattere generale, non potendo che essere uniforme sul territorio nazionale la disciplina dei docenti che si trovino nelle stesse condizioni, in quanto dipendenti dello Stato.

2.9. — L'art. 15, comma 1, secondo periodo, rappresenta — secondo l'Avvocatura — un intervento sugli organici dei docenti con oneri a carico dello Stato e nessuna pretesa potrebbe avanzare al riguardo la regione, fondata sull'art. 119 della Costituzione, fino all'emanazione delle relative leggi di attuazione.

Ricorda l'Avvocatura che, nella citata sentenza n. 13 del 2004, si afferma che la competenza spettante alle regioni nell'ambito della programmazione e della gestione del servizio scolastico riguarda tutto ciò che non coinvolge gli aspetti finanziari e la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche.

Rileva da ultimo il Governo, in relazione alle prospettate lesioni dell'autonomia scolastica, che la tutela di tale autonomia non compete certamente alle regioni, con conseguente inammissibilità delle censure a questa rife-rite.

3. — Anche la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato, con proprio ricorso, alcune norme del decreto legislativo n. 59 del 2004.

Premette la Regione ricorrente l'applicabilità anche nei suoi confronti — in virtù della clausola di più ampia autonomia di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) — del nuovo art. 117, comma terzo, della Costituzione, nella parte in cui attribuisce alle regioni ordinarie la potestà legislativa concorrente in materia di istruzione.

Ciò posto, essa censura — sulla scorta dei medesimi argomenti svolti dalla Regione Emilia-Romagna — le seguenti disposizioni: art. 7, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, e art. 10, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, art. 7, comma 4, secondo periodo, e art. 10, comma 4, secondo periodo, art. 7, commi 5, secondo periodo, e 6, e art. 10, comma 5, secondo periodo, artt. 12, comma 1, ultimo periodo, e 13, comma 1, secondo periodo, artt. 12, comma 2, e 13, comma 3, art. 15, comma 1, secondo periodo.

4. — Si è costituito anche in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto di contenuto sostanzialmente identico a quello depositato nel giudizio introdotto dalla Regione Emilia-Romagna.

5. — Nell'imminenza dell'udienza pubblica, l'Avvocatura dello Stato ha depositato memorie in entrambi i giudizi, ulteriormente illustrando le conclusioni di merito già rassegnate.

Nella memoria depositata nel giudizio promosso dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, il Governo pone altresì in dubbio, in via preliminare, l'ammissibilità del ricorso.

Assume infatti l'Avvocatura che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, estendendo alle regioni a statuto speciale le nuove forme di autonomia delle quali esse già non godano in virtù dei rispettivi statuti, offrirebbe a tali regioni una tutela solo riflessa ed indiretta, con la conseguenza che esse non avrebbero la possibilità di assumere autonome iniziative processuali in relazione alla violazione di quelle ulteriori forme di autonomia ma potrebbero solamente giovare, appunto di riflesso, delle eventuali iniziative delle regioni ordinarie.

6. — Anche le Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia hanno depositato memorie illustrative, di analogo contenuto.

#### *Considerato in diritto*

1. — Le Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia censurano, lamentando violazioni degli artt. 117, commi terzo e sesto, e 118 della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione, numerose disposizioni del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53).

I due ricorsi, stante l'evidente connessione, vanno riuniti per essere decisi con unico provvedimento.

2. — L'Avvocatura dello Stato eccepisce in via preliminare l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale agisce in virtù della clausola di più ampia autonomia di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Assume, in sostanza, l'Avvocatura che le regioni a statuto speciale godrebbero, in virtù della norma citata, di una tutela solo riflessa e derivata da quella spettante alle regioni ordinarie, con la conseguenza che non potrebbero reagire con autonomo ricorso principale alla eventuale violazione delle maggiori autonomie anche ad esse riconosciute dalla novella costituzionale.

2.1. — L'eccezione è priva di fondamento.

Il tenore dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 — secondo cui «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» — è infatti tale da non lasciare alcun dubbio circa la volontà del legislatore costituzionale di estendere in via diretta alle regioni a statuto speciale le maggiori autonomie riconosciute alle regioni a statuto ordinario, senza alcuna limitazione quanto alle forme di tutela.

Passando all'esame delle singole questioni, va anzitutto ricordato che l'obiettivo dichiarato del decreto legislativo impugnato dalle regioni è quello di dettare le norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione.

La questione da risolvere in via logicamente preliminare — sulla quale la stessa difesa delle regioni non ha mancato di richiamare l'attenzione — riguarda proprio la individuazione delle norme generali e la loro distinzione non solo dalle altre norme, di competenza delle regioni, ma anche dai principi fondamentali di cui all'art. 117, comma terzo, della Costituzione.

Ora, ove si consideri che il problema si intreccia e si identifica con quello di competenza, è evidente come il criterio di soluzione cui far capo vada individuato guardando, al di là del dato testuale, di problematico significato, alla *ratio* della previsione costituzionale che ha attribuito le norme generali alla competenza esclusiva dello Stato.

E, sotto quest'ultimo aspetto, può dirsi che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale.

Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose.

Sulla base di quanto precede, è possibile ora valutare la fondatezza delle singole questioni sollevate, seguendo in proposito lo stesso iter espositivo delle Regioni ricorrenti.

3. — La sola Regione Emilia-Romagna innanzitutto censura, con riferimento agli artt. 117, comma terzo, e 118 della Costituzione, l'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 59 del 2004, in quanto attribuisce competenze amministrative, sia pure di carattere collaborativo, ad uffici statali periferici, gli uffici scolastici regionali, in materia, quella dell'istruzione, che, per essere di competenza legislativa concorrente, non consentirebbe la riserva di funzioni amministrative in favore dello Stato.

3.1. — La questione non è fondata.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la norma impugnata non attribuisce allo Stato una funzione amministrativa in senso proprio, ma si limita a riconoscergli la legittimazione a stipulare accordi (con i competenti uffici delle regioni e degli enti locali) funzionali alla realizzazione di quella continuità educativa con il complesso dei servizi all'infanzia e con la scuola primaria, che costituisce — ai sensi del comma 1 del medesimo art. 1 — una delle finalità proprie della scuola dell'infanzia.

E poiché non vi è dubbio che l'indicazione delle finalità di ciascuna scuola sia espressiva della competenza esclusiva statale in materia di norme generali sull'istruzione, va conseguentemente escluso che l'attività di carattere collaborativo svolta dagli uffici scolastici regionali in materia di esclusiva competenza statale possa ledere le competenze costituzionali delle regioni.

Ben potendosi affermare come la norma censurata realizzi, invece, proprio quel modello collaborativo tra Stato e regioni invocato, ad altro proposito, dalle stesse Regioni ricorrenti.

4. — Entrambe le ricorrenti impugnano — lamentando la violazione dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione — l'art. 7, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, e l'art. 10, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, del decreto legislativo n. 59 del 2004, che stabiliscono — rispettivamente per la scuola primaria e la scuola secondaria — l'orario annuale delle lezioni, l'orario annuale delle ulteriori attività educative e didattiche rimesse all'organizzazione delle istituzioni scolastiche e l'orario relativo alla mensa ed al dopo mensa. Si tratterebbe — ad avviso delle medesime ricorrenti — di norme di dettaglio che, nel fissare in modo «rigido» i suddetti orari annuali, escluderebbero qualsiasi residuo margine di competenza regionale.

4.1. — La questione non è fondata, alla stregua delle considerazioni che seguono.

Le Regioni ricorrenti muovono dalla esplicita premessa che le norme impuginate debbano essere interpretate nel senso di considerare gli orari annuali ivi stabiliti come fissi ed assolutamente immodificabili, cosicché non sarebbe consentito alle regioni nemmeno aumentare — a proprie spese — la quota oraria a loro riservata.

Tale interpretazione è tuttavia palesemente irragionevole, in quanto attribuisce alle norme di cui si tratta una funzione — ad esse sicuramente estranea — limitatrice della offerta formativa.

Le norme stesse vanno al contrario intese come espressive di livelli minimi di monte-ore di insegnamento validi per l'intero territorio nazionale, ferma restando la possibilità per ciascuna regione (e per le singole istituzioni scolastiche) di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote di rispettiva competenza.

Così rettamente interpretate, le norme si sottraggono evidentemente alle censure di illegittimità costituzionale formulate nei ricorsi.

5. — Le medesime ricorrenti impugnano poi — con riferimento all'art. 117, comma terzo, della Costituzione ed al principio di leale collaborazione — gli artt. 7, comma 4, secondo periodo, e 10, comma 4, secondo periodo, del decreto legislativo n. 59 del 2004.

Le due disposizioni, di identico contenuto, prevedono — rispettivamente per la scuola primaria e per quella secondaria — che le istituzioni scolastiche, per lo svolgimento delle attività e degli insegnamenti opzionali che richiedano una specifica professionalità non riconducibile al profilo professionale dei docenti della scuola primaria o secondaria, stipulino contratti di prestazione d'opera con esperti in possesso di titoli definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica.

Si tratterebbe di disposizioni di dettaglio, lesive — secondo le ricorrenti — dell'autonomia regionale e di quella delle istituzioni scolastiche. La mancata previsione di un'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni quanto alla definizione dei titoli richiesti agli esperti si tradurrebbe, sotto altro aspetto, in una violazione del principio di leale collaborazione.

5.1. — La questione è infondata.

A prescindere dai profili di ammissibilità della censura, per la parte in cui le Regioni intendono far valere una violazione dell'autonomia scolastica, è assorbente il rilievo che la scelta della tipologia contrattuale da utilizzare per gli incarichi di insegnamento facoltativo da affidare agli esperti e l'individuazione dei titoli richiesti ai medesimi esperti sono funzioni sorrette da evidenti esigenze di unitarietà di disciplina sull'intero territorio nazionale, cosicché le disposizioni impugnate vanno senz'altro qualificate come norme generali sull'istruzione, in quanto tali appartenenti alla competenza esclusiva dello Stato.

6. — Sia la Regione Emilia-Romagna sia la Regione Friuli-Venezia Giulia censurano l'art. 7, commi 5, secondo periodo, e 6, e l'art. 10, comma 5, secondo periodo, che prevedono — rispettivamente per la scuola primaria e secondaria, indicandone anche, quanto alla scuola primaria, l'impegno orario minimo — la figura del cosiddetto tutor, definito dalle norme impugnate come il docente in possesso di specifica formazione che, in costante rapporto con le famiglie e con il territorio, svolge funzioni di orientamento nella scelta delle attività facoltative, di «tutorato» degli allievi, di coordinamento delle attività educative e didattiche, di cura delle relazioni con le famiglie e di cura della documentazione del percorso formativo compiuto dall'allievo, con l'apporto degli altri docenti.

Si tratterebbe anche in questo caso — secondo le ricorrenti — di norme di dettaglio, dovendosi escludere che l'istituzione di una simile figura di docente costituisca un principio fondamentale in materia di istruzione.

6.1. — Anche tale questione è infondata.

La definizione dei compiti e dell'impegno orario del personale docente, dipendente dallo Stato, rientra infatti sicuramente nella competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera g), della Costituzione, trattandosi di materia attinente al rapporto di lavoro del personale statale. Non sussiste, pertanto, alcuna violazione della competenza regionale in materia di istruzione.

7. — Gli artt. 2, comma 1, 12, comma 1, ultimo periodo, e 13, comma 1, secondo periodo, fissano i limiti minimi di età per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia ed alla scuola primaria.

In dettaglio, l'art. 2 disciplina l'accesso — a regime — alla scuola dell'infanzia, stabilendo che possano esservi iscritti le bambine ed i bambini che compiono i tre anni entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento.

L'art. 12 regola l'accesso alla medesima scuola dell'infanzia nella fase transitoria di sperimentazione, prevista dalla legge delega, avente inizio con l'anno scolastico 2003-2004 e destinata a proseguire fino all'anno 2006, prevedendo la possibilità di una graduale anticipazione dell'età minima per l'iscrizione fino a giungere al limite temporale indicato all'art. 2. L'ultimo periodo del primo comma affida al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca il compito di modulare le anticipazioni, «sentita l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI)».

Analogamente dispone il secondo periodo del comma 1 del successivo art. 13, con riferimento alla scuola primaria.

7.1. — L'art. 2, comma 1, è censurato, dalla sola Regione Emilia-Romagna, in quanto, dettando una disciplina a regime dell'accesso alla scuola dell'infanzia senza attendere i risultati della fase di sperimentazione, violerebbe la delega, negando irragionevolmente le ragioni stesse della sperimentazione.

7.2. — La questione non è fondata.

Premesso che le regioni non sono legittimate a denunciare il vizio di eccesso di delega se non in quanto da tale vizio discenda una diretta lesione dell'autonomia regionale, è sufficiente nella specie osservare che la fissazione del limite di età per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia (come a qualsiasi altra scuola) è una funzione sorretta da evidenti esigenze unitarie, rappresentando l'omogeneità anagrafica condizione minima di uniformità in materia scolastica.

La disposizione impugnata è pertanto espressiva di una competenza legislativa sicuramente spettante allo Stato.

7.3. — Entrambe le ricorrenti impugnano poi gli artt. 12 e 13, per le parti relative alla «modulazione» delle anticipazioni. Assumono, in sostanza, che se si conviene che la sperimentazione non è una funzione da svolgere necessariamente in forma centralizzata ed anzi deve tenere conto, secondo lo stesso legislatore statale, delle peculiari situazioni locali — come testimonierebbe il previsto coinvolgimento dell'ANCI — dovrebbe allora concludersi che la relativa disciplina rientra nell'ambito della competenza regionale, come è del resto coerente con la natura di materia concorrente propria dell'istruzione.

In subordine, seppure si dovesse ravvisare un'esigenza di disciplina unitaria a fondamento della competenza attribuita al Ministro, le norme impugnate sarebbero — secondo le ricorrenti — pur sempre illegittime per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non prevedono alcuna forma di partecipazione delle regioni nella fase decisionale.

7.4. — La questione sollevata in via primaria non è fondata, alla stregua delle medesime considerazioni svolte *sub* 7.2. riguardo alla sicura appartenenza alla competenza statale della disciplina concernente la fissazione dell'età minima di accesso alle scuole.

7.5. — Sono invece fondate, nei termini che seguono, le censure, subordinatamente svolte dalle ricorrenti, riferite alla violazione del principio di leale collaborazione.

Il coinvolgimento delle realtà locali nella fase di graduale anticipazione dell'età di accesso alla scuola, almeno per quanto riguarda la scuola dell'infanzia, e pur essendo la materia riconducibile — per quanto si è osservato — alla competenza esclusiva dello Stato, è stato ritenuto evidentemente opportuno dal legislatore statale, come dimostra la partecipazione dell'ANCI, in forma consultiva, al relativo procedimento decisionale, prevista dall'art. 12, comma 1, ultimo periodo.

Preso atto, dunque, della volontà collaborativa manifestata dal legislatore statale, occorre tuttavia considerare che, in materia di istruzione, il naturale interlocutore dello Stato è essenzialmente la regione, in quanto gli altri enti locali sono privi di competenza legislativa.

La norma appare pertanto non rispettosa, sotto tale profilo, del principio di leale collaborazione e va dunque ricondotta a legittimità costituzionale sostituendo alla prevista partecipazione consultiva dell'ANCI quella della Conferenza unificata Stato-Regioni.

Non essendovi alcuna ragionevole giustificazione per limitare alla sola scuola dell'infanzia la partecipazione delle regioni ai processi decisionali in tema di anticipazione delle iscrizioni, va altresì dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, del medesimo decreto legislativo n. 59 del 2004, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca relativo all'eventuale anticipazione delle iscrizioni alla scuola primaria sia adottato sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni.

8. — Gli artt. 12, comma 2, 13, comma 3, e 14, commi 2 e 4, dettano disposizioni transitorie, relativamente all'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di secondo grado, fino all'emanazione del regolamento governativo previsto dall'art. 7, comma 1, della legge di delega.

Dette norme sarebbero, secondo le regioni ricorrenti (la Regione Friuli-Venezia Giulia impugna peraltro i soli artt. 12, comma 2, e 13, comma 3), lesive dell'art. 117, comma sesto, della Costituzione, in quanto reiterano la previsione di emanazione di un regolamento statale il cui oggetto — quale indicato dal citato art. 7, comma 1, della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) — non sarebbe interamente riconducibile alle norme generali sull'istruzione ma ricadrebbe, almeno in parte, in materia di legislazione concorrente, nella quale non è consentito allo Stato fare ricorso allo strumento regolamentare.

Subordinatamente, le medesime norme dovrebbero ritenersi illegittime, per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il citato art. 7, comma 1, prevede l'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni solo per quanto riguarda le materie indicate alla lettera *c*) («definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici»), ma non anche per quelle di cui alla lettera *a*) («individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale relativamente agli obiettivi specifici di apprendimento, alle discipline e alle attività costituenti la quota nazionale dei piani di studio, agli orari, ai limiti di flessibilità interni nell'organizzazione delle discipline») ed alla lettera *b*) («determinazione delle modalità di

valutazione dei crediti scolastici»). E tanto la disciplina degli orari, di cui alla lettera *a*), quanto quella relativa alle modalità di valutazione dei crediti scolastici, di cui alla lettera *b*), pur se in ipotesi ricondotte alla competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *n*), interferirebbero comunque con la gestione del servizio scolastico, di competenza regionale, così da richiedere l'adozione di meccanismi collaborativi.

8.1. — La questione non è fondata.

I regolamenti previsti dall'art. 7, comma 1, della legge n. 53 del 2003 riguardano la determinazione di livelli essenziali della prestazione statale in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo e sono perciò riconducibili alla competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione.

Le norme impugnate, che a tali regolamenti fanno riferimento, non ledono pertanto alcuna competenza regionale né contrastano con il principio di leale collaborazione.

9. — La sola Regione Emilia-Romagna censura l'art. 14, comma 3, del decreto legislativo n. 59 del 2004, secondo cui, fino alla messa a regime della scuola secondaria di primo grado, il relativo assetto organico «viene confermato secondo i criteri fissati nel decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1982, n. 782».

Osserva la ricorrente che il suddetto decreto del Presidente della Repubblica, cui la norma impugnata attribuirebbe forza di legge, è un regolamento integralmente concepito nella logica della scuola meramente statale, in un contesto privo di qualsiasi competenza regionale. Esso sarebbe perciò intimamente contrastante con il nuovo quadro costituzionale, secondo il quale allo Stato, in materia di organizzazione scolastica, compete solamente dettare i principi fondamentali.

9.1. — La questione è inammissibile.

La censura, tenuto conto della eterogeneità della disciplina recata dal citato decreto del Presidente della Repubblica, n. 782 del 1982, risulta infatti del tutto generica, non consentendo l'individuazione delle specifiche disposizioni asseritamente contrastanti con il nuovo assetto costituzionale.

10. — Anche il comma 5 dell'art. 14 è oggetto di censura da parte della sola Regione Emilia-Romagna.

La norma impugnata dispone che «ai fini dell'espletamento dell'orario di servizio obbligatorio, il personale docente interessato ad una diminuzione del suo attuale orario di cattedra viene utilizzato per le finalità e per le attività educative e didattiche individuate, rispettivamente, dall'articolo 9 e dall'articolo 10».

Si tratterebbe anche in questo caso — secondo la ricorrente — di una norma di dettaglio in materia di organizzazione delle attività educative nella scuola secondaria di primo grado, lesiva tanto delle competenze regionali in materia di istruzione quanto dell'autonomia scolastica.

10.1. — La questione non è fondata.

A prescindere — anche in tal caso — dai profili di ammissibilità per quanto attiene alla prospettata lesione dell'autonomia scolastica, è decisivo nel merito il rilievo che la norma concerne in via diretta l'utilizzazione di personale docente statale, la cui disciplina rientra senza alcun dubbio nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *g*), della Costituzione (organizzazione amministrativa dello Stato).

11. — L'ultima questione sollevata da entrambe le ricorrenti, con riguardo all'art. 117, comma terzo, della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, riguarda l'art. 15, comma 1, secondo periodo, che, al fine di realizzare le attività educative di cui agli artt. 7, commi 1, 2 e 3, e 10, commi 1, 2 e 3, del medesimo decreto legislativo, affida la possibilità di attivare incrementi di posti per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato nell'ambito dell'organico del personale docente, al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 22, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2002).

Assumono, in sostanza, le ricorrenti che, spettando alle regioni la competenza costituzionale in materia di gestione ed organizzazione del servizio dell'istruzione pubblica, anche le funzioni riguardanti l'organico dovrebbero essere oggetto di trasferimento, insieme alle necessarie risorse, nel quadro di una progressiva attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Pur tenuto conto della necessaria gradualità che siffatto trasferimento di funzioni comporta, non sarebbe comunque compatibile con il nuovo assetto costituzionale una norma — come quella impugnata — che nega qualsiasi significativo coinvolgimento delle regioni in tema di organico del personale docente.

11.1. — La questione è fondata, nei limiti di seguito precisati.

L'incremento, nell'ambito dell'organico del personale docente statale, dei posti attivati per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato attiene ad aspetti dell'organizzazione scolastica che evidentemente intersecano le competenze regionali relative alle attività educative di cui agli artt. 7 e 10.

Il rispetto del principio di leale collaborazione impone pertanto che nell'adozione delle scelte relative vengano coinvolte anche le regioni, quanto meno nella forma — già ben nota all'ordinamento — della consultazione dei competenti organi statali con la Conferenza unificata Stato-Regioni.

La norma impugnata va perciò dichiarata illegittima nella parte in cui non prevede che il decreto *ex art.* 22, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, sia adottato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (*Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53*), nella parte in cui dispone che il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca in tema di anticipazione dell'età di accesso alla scuola dell'infanzia sia adottato «sentita l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI)» invece che sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni;

b) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 1, secondo periodo, del medesimo decreto legislativo n. 59 del 2004 nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca in tema di anticipazione dell'età di accesso alla scuola primaria sia adottato sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni;

c) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 1, secondo periodo, del medesimo decreto legislativo n. 59 del 2004 nella parte in cui non prevede che il decreto *ex art.* 22, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2002*), in tema di incremento di posti per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato sia adottato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni;

d) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, del medesimo decreto legislativo n. 59 del 2004, sollevata, in riferimento all'art. 117, comma terzo, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe;

e) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3; 2, comma 1; 7, commi 1, 2, primo periodo, 4, 5, secondo periodo, e 6; 10, commi 1, 2, primo periodo, 4 e 5, secondo periodo; 12, comma 2; 13, comma 3; 14, commi 2, 3, 4 e 5, del medesimo decreto legislativo n. 59 del 2004 sollevate, in riferimento agli artt. 117, comma terzo, e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia con i ricorsi in epigrafe.

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

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* MARINI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 luglio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 280

Sentenza 7 - 15 luglio 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Riscossione delle imposte - Riscossione mediante ruoli - Cartella recante il ruolo derivante dalla liquidazione (ex art. 36-bis del d.P.R. n. 600/1973) delle imposte dovute in base alla dichiarazione dei redditi - Notifica al contribuente - Mancata fissazione del termine di decadenza - Lamentata violazione del diritto di difesa - Asserita lesione del principio di eguaglianza e del principio di certezza nell'adempimento degli obblighi tributari - Omessa previsione del termine per la notifica al contribuente - Impossibilità di desumere detto termine da altri atti del procedimento - Assoggettamento del contribuente alla pretesa esecutiva del fisco per un tempo indeterminato o corrispondente al termine ordinario di prescrizione - Disciplina irragionevole e lesiva del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale in parte qua - Necessità di un sollecito intervento del legislatore.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 25 come modificato dal d.lgs. 27 aprile 2001, n. 193.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Piero Alberto CAPOTOSTI;

*Giudici:* Fernanda CONTRI, 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 25 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 27 aprile 2001, n. 193 (Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 26 febbraio 1999, n. 46, e 13 aprile 1999, n. 112, in materia di riordino della disciplina relativa alla riscossione), promossi con tre ordinanze del 16 aprile 2004 della Commissione tributaria provinciale di Latina, iscritte ai nn. 839, 840 e 841 del registro ordinanze 2004 e con due ordinanze della Commissione tributaria provinciale di Rovigo, iscritte ai nn. 991 e 992 del registro ordinanze 2004, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 44 e 50, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2004.

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

Udito nella camera di consiglio del 4 maggio 2005 il giudice relatore Romano Vaccarella

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con tre distinte ordinanze del 16 aprile 2004, pronunciate nel corso di altrettanti processi tributari — intrapresi da Giuseppe Refini (r.o. n. 839 del 2004), dalla Refini Giuseppe & Figli s.n.c. (r.o. n. 840 del 2004) e da Maria Arcangela Russo (r.o. n. 841 del 2004) contro l'Agenzia delle entrate di Formia e la Banca Monte dei Paschi di Siena, concessionario del servizio per la riscossione dei tributi per la provincia di Latina, per ottenere l'annullamento di cartelle esattoriali notificate per la riscossione di somme liquidate in sede di controllo formale, ex art. 36-bis del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), delle dichiarazioni dei redditi relative all'anno d'imposta 1999 — la Commissione tributaria provinciale di Latina ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni

sulla riscossione delle imposte sul reddito), come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 27 aprile 2001, n. 193 (Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 26 febbraio 1999, n. 46, e 13 aprile 1999, n. 112, in materia di riordino della disciplina relativa alla riscossione), per asserito contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione.

1.1. — In punto di fatto, il giudice *a quo* riferisce che i ricorrenti hanno fondato la richiesta di annullamento sull'irritualità della relata di notifica, sull'omissione della indicazione del responsabile del procedimento, nonché sull'avvenuta decadenza dell'amministrazione dal diritto alla riscossione per aver notificato il ruolo, reso esecutivo il 10 dicembre 2002, ben oltre il termine del 31 dicembre 2002 stabilito dall'art. 17, comma 1, lettera *a*), del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602; termine al quale occorrerebbe fare ormai esclusivo riferimento non esistendo più, a seguito della modifica operata con il d.lgs. n. 193 del 2001, quello in precedenza previsto dall'art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973 per la notifica della cartella esattoriale.

Riferisce inoltre il rimettente che i ricorrenti hanno concluso affinché, ove non sia condivisa l'individuazione così prospettata del termine di notifica della cartella, venga sollevata la questione di legittimità dell'art. 17 cit. «nella parte in cui, prevedendo solo il termine per la dichiarazione di esecutività, non prevede anche il termine per la notificazione della cartella di pagamento», ritenuto necessario anche dalla ordinanza n. 107 del 2003 di questa Corte onde evitare l'indefinita soggezione del contribuente all'azione del fisco.

Il rimettente inoltre riferisce che, nel costituirsi in giudizio, l'Ufficio desume, dalla soppressione del termine previsto dall'art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973, l'arbitrarietà di ogni tentativo di identificare il limite temporale ultimo di notifica della cartella esattoriale con termini diversi da quello ordinario di prescrizione di cui all'art. 2946 cod. civ. e, segnatamente, con quello previsto, per un diverso adempimento, dall'art. 17 del d.P.R. n. 602 del 1973.

Il giudice *a quo*, infine, riferisce che si è costituita anche la concessionaria del servizio di riscossione dei tributi della provincia di Latina, Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a., la quale ha chiesto il rigetto del ricorso perché inammissibile per carenza di legittimazione passiva del concessionario e, comunque, infondato.

1.2. — La Commissione tributaria rimettente — premessa l'infondatezza delle eccezioni sollevate dai ricorrenti in ordine alla pretesa irritualità della relata di notifica — osserva che l'art. 59-*bis* del decreto-legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), prevede termini per la notificazione della cartella di pagamento la cui violazione determina la mera perdita del diritto del concessionario al discarico per inesigibilità, ma nulla dispone relativamente al diritto del contribuente a vedersi notificata la cartella di pagamento entro un termine decadenziale, in modo da evitare l'indefinita sua soggezione all'azione del fisco. Infatti, se da un lato la decadenza dell'esercizio della riscossione è collegata esclusivamente al momento in cui il ruolo viene sottoscritto e, per ciò stesso, reso esecutivo, per altro verso l'art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 193 del 2001 (in vigore dal 9 giugno 2001), non contiene più il termine di notifica della cartella di pagamento in precedenza fissato nell'ultimo giorno del quarto mese successivo a quello di consegna del ruolo, neppure potendosi richiamare, a tale fine, il termine posto dall'art. 17 del d.P.R. n. 602 del 1973 il quale, come stabilito dalla Corte di cassazione, riguarda la sola fase di organizzazione della riscossione e non anche quella di esecuzione della riscossione.

Il rimettente — ritenuto, pertanto, che allo stato il concessionario soggiace, quanto all'attività di notifica della cartella, esclusivamente al termine decennale di prescrizione ordinaria stabilito dall'art. 2946 cod. civ. — osserva come la soppressione del termine già previsto dall'art. 25 cit., qualificato perentorio da questa Corte (ordinanza n. 107 del 2003), esponga tale norma a censure di illegittimità costituzionale, per violazione del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost., in ragione della eccessiva ed indeterminata soggezione del contribuente all'azione del fisco nonché del principio di contribuzione di cui all'art. 53 Cost. «dato che tale capacità non può presumersi cristallizzata nel tempo indeterminato».

La Commissione tributaria provinciale di Latina, rileva, inoltre, che l'applicazione alla notifica della cartella di pagamento del termine di prescrizione decennale contrasterebbe con la circostanza che «il legislatore ha fissato al concessionario un termine più breve per il discarico per inesigibilità e quindi non si vede come possa notificare la cartella nel termine decennale»; d'altra parte, alla notifica della cartella non è applicabile neppure il termine di cinque mesi dalla consegna dei ruoli previsto, dall'art. 19 del d.lgs. n. 112 del 1999, ai fini del discarico per ine-

sigibilità per le quote iscritte a ruolo dal concessionario, riguardando esso esclusivamente i rapporti interni tra l'amministrazione finanziaria ed il concessionario e non condizionando invece la notificabilità della cartella al contribuente anche a termine scaduto.

Per il giudice *a quo* «l'assenza di univocità nell'individuazione del predetto termine fa sì che ogni giudice può ritenere applicabile uno qualsiasi dei detti termini per cui mancherebbe una data certa per il contribuente ai fini dell'esercizio del diritto di difesa, così rendendo il termine indefinito e come tale suscettibile di compromettere non solo la certezza del diritto ma anche la parità di trattamento», con conseguente irragionevolezza della disposizione di cui all'art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973.

Tale norma, conclude la Commissione tributaria di Latina, se applicata nelle controversie devolute alla sua cognizione, comporterebbe il rigetto dei ricorsi per essere state le cartelle notificate entro il termine decennale dell'art. 2946 cod. civ; termine, tuttavia, del tutto «irragionevole», «contraddittorio con le precedenti statuizioni» della Corte costituzionale e, comunque, eccessivamente lungo, con la conseguenza di rendere «inevitabilmente inefficace ogni strumento difensivo atteso che i documenti contabili dovrebbero essere conservati per un tempo indeterminato».

1.3. — È intervenuto in tutti i giudizi, a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri il quale, nel concludere per la declaratoria di inammissibilità e, comunque, di manifesta infondatezza della questione, ha osservato che il giudice rimettente non ha assolto al doveroso tentativo di ricercare un'interpretazione adeguatrice del testo di legge denunciato, laddove è ben possibile individuare precisi termini che definiscono l'attività dell'Ufficio e del concessionario, vuoi per la consegna del ruolo al concessionario (art. 24 del d.P.R. n. 602 del 1973), vuoi per la notificazione della cartella di pagamento al contribuente, da eseguirsi, secondo il disposto dell'art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973, entro il giorno cinque del mese successivo a quello nel corso del quale il ruolo è stato consegnato al concessionario.

2. — Con due ordinanze di identico tenore del 29 gennaio e del 5 febbraio 2005, pronunciate nel corso di altrettanti giudizi — intrapresi da Ponzetto Lino (r.o. n. 991 del 2004) e da Ferro Vittorio (r.o. n. 992 del 2004) contro l'Agenzia delle entrate di Adria e la GE.RI.CO s.p.a., concessionario del servizio per la riscossione dei tributi, per ottenere l'annullamento di cartelle esattoriali notificate, rispettivamente, il 15 marzo, il 17 aprile ed il 13 maggio 2003 per la riscossione di somme liquidate, in sede di controllo formale, *ex art. 36-bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, delle dichiarazioni dei redditi, a titolo di Irpef, sanzioni pecuniarie ed interessi relativamente all'anno di imposta 1998 (in entrambi i giudizi) ed a titolo di Irpef, sanzioni ed interessi relativamente all'anno di imposta 1996 (nel solo giudizio intrapreso da Ferro Vittorio) — la Commissione tributaria provinciale di Rovigo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. 27 aprile 2001, n. 193, per asserito contrasto con l'articolo 24 della Costituzione.

2.1. — Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto, che i ricorsi sono fondati sui seguenti motivi: *a*) avvenuta decadenza, con riguardo all'imposta relativa al 1998, dal termine del 31 dicembre 2000 fissato dall'art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973 per l'iscrizione a ruolo e da quello che, per la notifica della cartella, l'art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973, secondo l'interpretazione datane dall'ordinanza n. 107 del 2003 di questa Corte e dalla sentenza 19 luglio 1999, n. 7662 della Corte di cassazione, fa coincidere con il termine previsto per l'esecutività dei ruoli; *b*) nullità della cartella perché priva dell'indicazione del soggetto responsabile del procedimento nonché della sottoscrizione; *c*) carenza di motivazione, in violazione dell'art. 7 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), che richiama l'art. 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e dell'art. 24 della Costituzione.

Il giudice *a quo* riferisce inoltre che si è costituita in entrambi i giudizi l'Agenzia delle entrate di Adria controdeducendo: *a*) che il termine di decadenza per l'iscrizione a ruolo è fissato, per il caso in questione, alla data del 31 dicembre 2001 e non al 31 dicembre 2000 come sostenuto dai ricorrenti; *b*) che la cartella esattoriale è, seppur sinteticamente, motivata con completezza; *c*) che, pur sussistendo sul punto la propria carenza di legittimazione passiva, non poteva esimersi dal rilevare come il testo dell'art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973, emendato dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 193 del 2001, non preveda più alcun termine per la notifica della cartella di pagamento.

Ha infine riferito la rimettente che si è costituita in entrambi i giudizi anche la GE.RI.CO. s.p.a. la quale ha eccepito: *a*) la propria carenza di legittimazione in ordine alla fase relativa all'iscrizione a ruolo; *b*) che nessun

termine è previsto dall'ordinamento per la notifica della cartella di pagamento e che è da escludersi che tale incombente debba essere posto in essere entro il termine di iscrizione a ruolo trattandosi di attività del tutto distinte; *c*) che la mancata sottoscrizione della cartella di pagamento non comporta la nullità dell'atto (nella specie conforme al modello approvato con decreto del Ministro delle finanze di cui invocava la chiamata in causa), privo di natura amministrativa e che, comunque, l'autografia della sottoscrizione non è requisito previsto in via generale neppure per gli atti amministrativi; *d*) che la mancata indicazione del responsabile del procedimento non è sanzionata di nullità dalla legge; *e*) che, con riguardo alla contestata carenza di motivazione, la deducente dichiarava di essersi limitata a redigere il ruolo, quale agente della riscossione, secondo le disposizioni ministeriali.

2.2. — Il giudice *a quo*, rilevato che l'art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973 — il quale, inizialmente, stabiliva il termine ultimo per la notifica della cartella esattoriale nel quinto giorno del mese successivo a quello di consegna dei ruoli all'esattore, poi corretto, a seguito della modifica operata dall'art. 11 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'art. 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337), nell'ultimo giorno del quarto mese successivo a quello di consegna del ruolo all'esattore — nella formulazione risultante dalla modifica recata dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 193 del 2001 non prevede più alcun termine per tale incombente e che non è possibile ricavare esegeticamente un appropriato limite temporale né dall'art. 17 del d.P.R. n. 602 del 1973, che regola l'iscrizione a ruolo, quale attività cui rimane estraneo il concessionario del servizio per la riscossione dei tributi, né da altre disposizioni normative, osserva come tale norma si ponga in irrimediabile contrasto con il diritto di difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione. Essa infatti, ad avviso del rimettente, determinerebbe quella indefinita soggezione del contribuente all'azione esecutiva del fisco che la Corte costituzionale (ordinanza n. 107 del 2003) e la Corte di cassazione (sentenza n. 10 del 2004) avevano evitato solo interpretando come perentorio il termine previsto dal previgente testo dell'art. 25 citato.

#### *Considerato in diritto*

1. — Le Commissioni tributarie provinciali di Latina e di Rovigo dubitano, in riferimento all'articolo 24 (e, la prima, anche in riferimento all'articolo 3) della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 25 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, recante (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. 27 aprile 2001, n. 193 (Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 26 febbraio 1999, n. 46, e 13 aprile 1999, n. 112, in materia di riordino della disciplina relativa alla riscossione), nella parte in cui non fissa un termine decadenziale per la notifica al contribuente della cartella recante il ruolo derivante dalla liquidazione, ai sensi dell'art. 36-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, delle imposte dovute in base alla dichiarazione dei redditi, così compromettendo «il diritto del contribuente all'effettiva conoscenza dell'iscrizione a ruolo, procrastinandola a tempo indeterminato e ledendo, in tal modo, il diritto di difesa del contribuente».

2. — I giudizi, in quanto pongono sostanzialmente la medesima questione, devono essere riuniti.

3. — La questione è fondata.

3.1. — La norma censurata disciplina, con la notifica della cartella di pagamento al contribuente, l'atto finale di un procedimento che prende le mosse, a seguito della presentazione della dichiarazione, da un'attività dell'amministrazione finanziaria diretta, «avvalendosi di procedure automatizzate», alla «liquidazione delle imposte, dei contributi e dei premi dovuti, nonché dei rimborsi spettanti in base alle dichiarazioni presentate dai contribuenti e dai sostituti d'imposta».

L'art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973, che analiticamente disciplina tale attività — da svolgersi «sulla base dei dati e degli elementi direttamente desumibili dalle dichiarazioni presentate e di quelli in possesso dell'anagrafe tributaria» — prevedeva (art. 1 del d.P.R. 27 settembre 1979, n. 506) che essa si concludesse entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione; per le dichiarazioni presentate a decorrere dal 1° gennaio 1999, alla liquidazione l'Amministrazione procede «entro l'inizio del periodo di presentazione delle dichiarazioni relative all'anno successivo» (d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241). Tale termine non ha carattere perentorio non essendo fissato a pena di decadenza (art. 28 della legge n. 449 del 1997).

L'art. 17 del d.P.R. n. 602 del 1973 disciplina l'iscrizione a ruolo delle imposte così liquidate: fino al d.lgs. n. 46 del 1999, era previsto che l'iscrizione in ruoli e la loro consegna all'Intendente di finanza avvenissero, a pena di decadenza, entro il termine di cui all'art. 43, comma primo, del d.P.R. n. 600 del 1973 (e cioè, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione); successivamente, è stato invece previsto che le somme dovute, a seguito di liquidazione *ex art. 36-bis*, sono iscritte nei ruoli resi esecutivi, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione (art. 6 del d.lgs. n. 46 del 1999).

L'atto successivo di tale procedimento — la consegna del ruolo esecutivo (*olim*, all'esattore, ora) al concessionario — è disciplinato dall'art. 24 del d.P.R. n. 602 del 1973, a tenore del quale, in un primo tempo, la consegna del ruolo doveva avvenire almeno 30 giorni prima della scadenza della prima rata, quindi (art. 13 del d.P.R. 28 novembre 1980, n. 787) almeno 90 giorni prima della scadenza dell'unica rata, infine (d.lgs. n. 46 del 1999, art. 10) «secondo le modalità indicate con decreto del Ministero delle finanze, di concerto con il Ministero del tesoro e del bilancio e della programmazione economica». Il d.m. 3 settembre 1999, n. 321, che tali «modalità» disciplina, tace sul termine di consegna del ruolo al concessionario.

L'atto conclusivo ed «esterno» del procedimento fin qui descritto — la notifica della cartella di pagamento da parte del concessionario al contribuente — è disciplinato dall'art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973, il quale originariamente prevedeva che la notifica avvenisse non oltre il giorno cinque del mese successivo alla scadenza della prima rata successiva alla consegna dei ruoli all'esattore (d.P.R. 24 dicembre 1976, n. 920); quindi, entro il giorno cinque del mese successivo a quello della consegna del ruolo all'esattore (d.P.R. n. 787 del 1980); successivamente, entro l'ultimo giorno del quarto mese successivo a quello di consegna del ruolo (d.lgs. n. 46 del 1999); infine il d.lgs. n. 193 del 2001 — emesso utilizzando il potere «correttivo» previsto dalla legge-delega 28 settembre 1998, n. 337, in base alla quale era stato emanato il d.lgs. n. 46 del 1999 — ha soppresso nell'art. 25 le parole «entro l'ultimo giorno del quarto mese successivo a quello di consegna del ruolo» e, pertanto, l'art. 25 (fino alla legge 30 dicembre 2004, n. 311, non rilevante nel presente giudizio) recitava: «il concessionario notifica la cartella di pagamento al debitore iscritto a ruolo o al coobbligato nei confronti dei quali procede».

Il complesso quadro normativo deve essere completato ricordando che il d.l. 31 maggio 1994, n. 330, ha previsto l'obbligo del contribuente di conservare i documenti allegati alla dichiarazione per un tempo coincidente con il termine, previsto dall'art. 43, comma primo, del d.P.R. n. 600 del 1973, per la notifica degli avvisi di accertamento: termine inizialmente pari al 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione e, a seguito del d.lgs. n. 241 del 1997, pari al 31 dicembre del quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione.

3.2. — Questa Corte è stata investita della questione di legittimità costituzionale del descritto procedimento — assumendo che esso fosse congegnato in modo da lasciare il contribuente troppo a lungo esposto alla pretesa del fisco per l'assenza di un termine perentorio entro il quale dovesse avvenire la notifica della cartella di pagamento — in un'ipotesi in cui, *ratione temporis*: a) la liquidazione *ex art. 36-bis* doveva avvenire entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione; b) l'iscrizione nei ruoli e la consegna all'Intendente doveva, *ex art. 17* del d.P.R. n. 602 del 1973, avvenire nel termine di cui all'art. 43 del d.P.R. n. 600 del 1973, e cioè entro il 31 dicembre del quinto anno successivo alla presentazione della dichiarazione; c) la consegna del ruolo all'esattore doveva avvenire, *ex art. 24* cit., almeno novanta giorni prima della scadenza della rata; d) la notifica della cartella doveva avvenire, *ex art. 25* cit., «non oltre il giorno cinque del mese successivo a quello nel corso del quale il ruolo è stato consegnato» all'esattore.

In quella occasione questa Corte, rilevato che il tenore letterale dell'art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973 ben si prestava ad essere inteso nel senso che il termine da esso previsto fosse perentorio, ha osservato che tale interpretazione, peraltro non ignota alla giurisprudenza di legittimità, era tale da escludere che il contribuente fosse indefinitamente esposto all'azione esecutiva del fisco; dal che la manifesta inammissibilità della questione per non avere il giudice rimettente compiuto il doveroso tentativo di ricercare un'interpretazione adeguatrice prima di proporre l'incidente di costituzionalità (ordinanza n. 107 del 2003).

3.3. — Successivamente, la questione di legittimità del descritto procedimento — anche stavolta per assenza del termine decadenziale finale — è stata riproposta a questa Corte in due ipotesi nelle quali, *ratione temporis*, l'attività di liquidazione doveva esaurirsi entro il 31 dicembre dell'anno successivo alla presentazione della dichiarazione e quella di formazione e consegna dei ruoli entro il 31 dicembre del quinto anno successivo; ipotesi nelle quali, a seguito delle modifiche legislative intervenute nel 1999 e nel 2001, non emergeva dalle ordinanze di rimes-

sione se la censura investiva il (presunto) carattere ordinatorio del termine previsto dall'art. 25 (ante modifica del 2001), ovvero la soppressione del termine operata nel 2001, ovvero ancora la soppressione del termine in precedenza previsto dall'art. 24 quale indispensabile *dies a quo* del termine (finché ivi previsto) dell'art. 25.

Nel dichiarare manifestamente inammissibili le questioni così sollevate, questa Corte (ordinanza n. 352 del 2004) ha ribadito «che è conforme a Costituzione, e va dall'interprete ricercata, soltanto una ricostruzione del sistema che non lasci il contribuente esposto, senza limiti temporali, all'azione esecutiva del fisco» ed ha osservato che l'esigenza, pur costituzionalmente inderogabile, di rinvenire un termine decadenziale non poteva essere soddisfatta interpretando il termine fissato dall'art. 17 del d.P.R. n. 602 del 1973 (all'epoca, attraverso il richiamo dell'art. 43 del d.P.R. n. 600 del 1973) per attività interne all'amministrazione (formazione e consegna dei ruoli all'Intendente) come comprensivo anche delle successive attività previste dagli artt. 24 (consegna al concessionario) e 25 (notifica della cartella al contribuente) del medesimo d.P.R. n. 602 del 1973.

4. — I giudici rimettenti denunciano, come contrastante con il precetto di cui all'art. 24 Cost. (e la Commissione tributaria di Rovigo anche con l'art. 3 Cost.), l'art. 25 del d.P.R. n. 602 come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. 27 aprile 2001, n. 193: modifica consistita, si è detto (*sub* 2.1.), nella pura e semplice soppressione delle parole attraverso le quali era fissato per la notifica della cartella di pagamento un termine che questa Corte (ordinanza n. 107 del 2003) e la giurisprudenza di legittimità avevano qualificato, perché solo così inteso soddisfaceva inderogabili esigenze costituzionali, come di decadenza.

Nel ribadire tale principio, riaffermato nella ordinanza n. 352 del 2004, questa Corte non può che trarne la conseguenza della illegittimità costituzionale dell'art. 25, come modificato dal citato d.lgs. n. 193 del 2001, non essendo consentito, dall'art. 24 Cost., lasciare il contribuente assoggettato all'azione esecutiva del fisco per un tempo indeterminato e comunque, se corrispondente a quello ordinario di prescrizione, certamente eccessivo e irragionevole. Irragionevolezza — come più ampiamente si dirà *sub* 4.2. — che discende dal peculiare trattamento che verrebbe riservato, con la soggezione al termine prescrizione ordinario, proprio all'ipotesi nella quale l'Amministrazione (*lato sensu* intesa), sempre soggetta a rigorosi termini di decadenza per attività ben più complesse, è chiamata a compiere una elementare operazione di verifica (non a caso definita dalla legge meramente) formale.

4.1. — Questa Corte non può esimersi dal precisare che la dichiarazione di incostituzionalità colpisce certamente la soppressione, operata dal d.lgs. «correttivo» n. 193 del 2001, del termine *olim* previsto dall'art. 25, ma non sarebbe mancata — come si era già avvertito con l'ordinanza n. 352 del 2004 — anche se non fosse intervenuta tale «correzione» della norma.

Ed infatti, come emerge dalla sommaria descrizione delle disposizioni che si sono succedute nel disciplinare il procedimento di riscossione delle imposte liquidate *ex art. 36-bis* del d.P.R. n. 600 del 1973, l'atto finale ed «esterno» del procedimento stesso (la notifica della cartella) è sempre stato legato ad un atto precedente (consegna dei ruoli all'esattore) a sua volta legato ad atti preesistenti: e poiché questa concatenazione di atti era scandita da termini, a partire da ciascuno dei quali decorreva il successivo, ne derivava — per quanto generosi, rispetto all'elementare attività demandata all'Amministrazione, fossero quei termini — certezza relativamente al termine ultimo entro il quale il contribuente doveva venire a conoscenza della pretesa del fisco.

Il d.lgs. n. 46 del 1999, se ha reso autonomo (art. 6) il termine per l'iscrizione nei ruoli esecutivi delle imposte liquidate *ex art. 36-bis* fissandolo nel 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione (in precedenza, per il richiamo dell'art. 43 del d.P.R. n. 600 del 1973, del quinto e poi del quarto anno successivo), ha interrotto la sequenza temporale rimandando ad un decreto ministeriale (muto sul punto) la fissazione del termine per la consegna dei ruoli al concessionario (art. 10); sicché, pur dovendo dichiarare manifestamente inammissibili le questioni allora sollevate, questa Corte non aveva mancato di segnalare il problema che si creava con «la nuova formulazione dell'art. 24 nella parte in cui, sopprimendo il termine dal quale decorre quello previsto dall'art. 25, vanifica anche quest'ultimo con il rendere indeterminato il *dies a quo*» (ordinanza n. 352 del 2004).

Né può dirsi che sia sostanzialmente mutata la situazione a seguito della modifica — operata dall'art. 1, comma 417, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 — dell'art. 25, il quale ora prevede che «il concessionario notifica la cartella di pagamento [...], a pena di decadenza, entro l'ultimo giorno del dodicesimo mese successivo a quello di consegna del ruolo»: essendo evidente che, in assenza di un termine certo fissato per la consegna del ruolo, è totalmente inefficace il termine decadenziale privo di un *dies a quo*.

4.2. — La descritta situazione normativa impone a questa Corte, essendo rimasto senza seguito quanto rilevato nelle richiamate ordinanze n. 107 del 2003 e n. 352 del 2004, di dichiarare incostituzionale, per il rispetto del principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, l'art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973, come modificato dal d.lgs. n. 193 del 2001, nella parte in cui non prevede per la notifica al contribuente della cartella di pagamento un termine, fissato a pena di decadenza, e per il quale, pertanto, sia stabilito il dies a quo.

È del tutto ovvio, infatti, che a questa Corte è preclusa la possibilità di determinare essa tale termine, competendo la sua individuazione alla ragionevole discrezionalità del legislatore, così come le è precluso, dalla struttura del procedimento, di individuare in taluno di quelli già previsti dalla legge — ma per attività «interne» all'Amministrazione — un termine che possa disciplinare anche la (successiva) notifica della cartella di pagamento al contribuente.

Il presente giudizio, pertanto, deve essere definito con una pronuncia di illegittimità costituzionale che rende indispensabile un sollecito intervento legislativo con il quale si colmi ragionevolmente la lacuna che si va a creare. Ma questa Corte non può esimersi dal rilevare che la ragionevolezza del termine che verrà stabilito dal legislatore, ferma la sua natura decadenziale, discenderà dalla adeguata considerazione del carattere estremamente elementare (tanto da richiedere «procedure automatizzate») dell'attività di liquidazione *ex art. 36-bis* e della successiva attività di iscrizione nei ruoli: attività che la vigente disciplina prevede si esauriscano entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione (laddove, significativamente, la più complessa attività prevista dall'art. 36-ter deve esaurirsi entro il 31 dicembre del terzo anno successivo alla presentazione). Così come, nel fissare il termine la cui mancanza qui si dichiara incostituzionale, il legislatore non potrà non considerare che il vigente art. 43, comma primo, del d.P.R. n. 600 del 1973 prevede che l'avviso di accertamento — quale atto conclusivo di un ben più complesso procedimento — sia notificato a pena di decadenza entro il 31 dicembre del quarto anno successivo alla presentazione della dichiarazione, e che solo entro tale limite temporale il contribuente è obbligato a conservare la documentazione sulla base della quale ha redatto la dichiarazione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 25 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come modificato dal decreto legislativo 27 aprile 2001, n. 193 (Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 26 febbraio 1999, n. 46, e 13 aprile 1999, n. 112, in materia di riordino della disciplina relativa alla riscossione), nella parte in cui non prevede un termine, fissato a pena di decadenza, entro il quale il concessionario deve notificare al contribuente la cartella di pagamento delle imposte liquidate ai sensi dell'art. 36-bis del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi).*

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

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* VACCARELLA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 luglio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 281

*Sentenza 7 - 15 luglio 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Rilevanza - Asserita carenza dei presupposti - Eccezioni di inammissibilità - Reiezione.**

**Previdenza e assistenza sociale - Dipendenti dell'Ente Ferrovie dello Stato - Beneficio dell'aumento, nella misura massima di cinque anni, del servizio effettivo, ai fini del compimento dell'anzianità di venti anni per la maturazione del diritto a pensione - Attribuzione del beneficio alle sole donne coniugate, con o senza prole - Esclusione delle donne non coniugate aventi figli a carico - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla categoria generale delle dipendenti civili dello Stato - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 219, comma quarto.
- Costituzione, art. 3.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Piero Alberto CAPOTOSTI;

*Giudici:* Fernanda CONTRI, 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. 219, comma quarto, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), promosso con ordinanza dell'8 ottobre 2003 dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale di Bolzano, sul ricorso proposto da Zenleser Maria contro Ferrovie dello Stato S.p.a. ed altro, iscritta al n. 1063 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2003.

Visti l'atto di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2005 il giudice relatore Annibale Marini;

Uditi l'avvocato Alessandro Riccio per l'INPS e l'avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza depositata l'8 ottobre 2003, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale di Bolzano, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 219, comma quarto, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui «non prevede che le dipendenti delle Ferrovie dello Stato, non coniugate ma con prole a carico, possano usufruire di un periodo massimo di 5 anni ai fini del compimento dell'anzianità necessaria a maturare il diritto a pensione».

Il giudizio *a quo* ha ad oggetto la domanda di accertamento avanzata da una *ex* dipendente delle Ferrovie dello Stato — non coniugata (al momento della cessazione dal servizio) e con due figlie a carico, dimissionaria dal 31 dicembre 1994 con 17 anni di anzianità — del diritto a beneficiare, ai sensi del predetto art. 219 del d.P.R. n. 1092 del 1973, «di un aumento del servizio effettivo necessario [...] ai fini del compimento dell'anzianità di vent'anni per la maturazione del diritto a pensione».

Il rimettente — ritenuta preliminarmente l'infondatezza della eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla difesa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), convenuto in giudizio — dà atto innanzitutto della rilevanza della proposta questione di legittimità costituzionale, atteso che il tenore della norma — secondo cui l'aumento del servizio effettivo fino al massimo di cinque anni spetta «alla dipendente dimissionaria che abbia contratto matrimonio» — non potrebbe consentire l'accoglimento della domanda, in quanto proposta da dipendente non coniugata al momento della cessazione dal servizio.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva che l'art. 42, comma terzo, del medesimo d.P.R. n. 1092 del 1973, in tema di trattamento di quiescenza del personale civile dello Stato, prevede che l'identico beneficio dell'aumento del servizio effettivo fino ad un massimo di cinque anni sia riconosciuto «alla dipendente dimissionaria coniugata o con prole a carico» e che questa stessa Corte ha affermato che la giustificazione di tale trattamento di maggior favore risiede nella particolare vocazione familiare della donna.

Il beneficio di cui si tratta avrebbe d'altro canto carattere di generalità, analoga norma di favore essendo prevista per la dipendente coniugata o con prole a carico dall'art. 18 della legge 26 luglio 1965, n. 965 (Miglioramenti ai trattamenti di quiescenza delle Casse per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali ed agli insegnanti, modifiche agli ordinamenti delle Casse pensioni facenti parte degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), afferente il trattamento di quiescenza dei dipendenti degli enti locali e degli insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate.

Ritiene perciò il rimettente che anche l'art. 219, comma quarto, del d.P.R. n. 1092 del 1973 sia ispirato ad identica *ratio* di tutela dell'essenziale funzione familiare della donna, a prescindere da ogni possibile specialità del rapporto di lavoro alle dipendenze delle Ferrovie dello Stato, risultando tuttavia irragionevolmente discriminatorio, e perciò lesivo del principio di eguaglianza, nella parte in cui prevede la concessione del beneficio in favore delle donne coniugate ma non anche di quelle non coniugate, con prole a carico.

2. — Si è costituito in giudizio l'INPS, resistente nel giudizio *a quo*, concludendo per la declaratoria di inammissibilità o di infondatezza della questione.

Ad avviso dell'Istituto la questione sarebbe innanzitutto priva di rilevanza, in quanto la ricorrente non avrebbe diritto al trattamento previdenziale neanche con il riconoscimento dell'aumento del servizio effettivo previsto dall'art. 219, comma quarto, del d.P.R. n. 1092 del 1973.

Nel merito, la questione sarebbe comunque non fondata. La diversa disciplina dettata dalla norma impugnata rispetto all'art. 42, comma terzo, del medesimo d.P.R. troverebbe infatti giustificazione nel differente *status* giuridico ed economico dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato rispetto ai dipendenti civili dello Stato. Il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, avrebbe ritenuto di estendere anche ai dipendenti delle Ferrovie il beneficio dell'aumento del servizio effettivo di cui al citato art. 42, comma terzo, limitandone però l'applicazione alle sole dipendenti coniugate, senza che ciò comporti alcuna lesione del principio di eguaglianza, in considerazione dell'autonomia e diversità dei due rapporti di lavoro.

3. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di manifesta inammissibilità o di infondatezza della questione.

Ad avviso dell'Avvocatura la questione sarebbe innanzitutto priva di rilevanza, sia a causa della mancata acquisizione del fascicolo amministrativo dell'interessata — di cui si dà atto nella stessa ordinanza — sia in relazione all'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla difesa dell'INPS.

Nel merito la medesima parte pubblica, premessa la natura derogatoria tanto della norma impugnata quanto di quelle con cui essa è posta a raffronto dal rimettente, assume trattarsi di disposizioni tra loro non omogenee e quindi non confrontabili ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale con riferimento al parametro di cui all'art. 3 della Costituzione.

#### *Considerato in diritto*

1. — La sezione giurisdizionale di Bolzano della Corte dei conti dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 219, comma quarto, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui non attribuisce il previsto beneficio dell'aumento del servizio effettivo (anche) alle donne non coniugate con figli a carico.

2. — L'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), resistente nel giudizio *a quo*, eccepisce preliminarmente il difetto di rilevanza della questione, assumendo che la ricorrente, «in base alle disposizioni vigenti sia alla

data della cessazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle Ferrovie dello Stato (31 dicembre 1994), sia alla data di presentazione della domanda di pensionamento (15 ottobre 1997)», non avrebbe diritto al trattamento pensionistico anticipato nemmeno qualora le fosse riconosciuto il beneficio di cui alla norma impugnata.

2.1. — L'eccezione va disattesa, in quanto fondata su argomentazioni difensive del tutto nuove, per la prima volta prospettate nel presente giudizio di legittimità costituzionale, la cui valutazione va riservata al giudice del merito.

3. — L'Avvocatura dello Stato a sua volta eccepisce l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, sia a causa della mancata acquisizione del fascicolo amministrativo, sia in considerazione del difetto di giurisdizione del giudice adito.

3.1. — Anche l'eccezione dell'Avvocatura è priva di fondamento.

Quanto al primo profilo, è sufficiente rilevare che il rimettente, nel dare atto della mancata trasmissione del fascicolo amministrativo relativo alla ricorrente da parte delle Ferrovie dello Stato, nonostante la rituale richiesta fattane dalla segreteria della Sezione, precisa che la circostanza «non inficia in ogni caso il compiuto esame della vertenza», con ciò fornendo una motivazione sufficiente ai fini del giudizio di rilevanza.

La questione di giurisdizione è stata, poi, oggetto di specifico esame da parte del rimettente, che, con motivazione anche qui adeguata ancorché sintetica, ha affermato sussistere la propria giurisdizione, «trattandosi palesemente, al contrario di quanto affermato dall'INPS, di una controversia concernente il diritto a pensione».

4. — Nel merito, la questione è fondata.

La norma impugnata prevede che alla dipendente dimissionaria delle Ferrovie dello Stato che abbia contratto matrimonio spetta, ai fini del compimento dell'anzianità necessaria per il diritto alla pensione, un aumento del servizio effettivo fino ad un massimo di cinque anni.

Siffatto beneficio previdenziale attribuito alle lavoratrici coniugate (e non anche ai lavoratori che versino nelle medesime condizioni) trova la propria giustificazione — come questa Corte ha avuto modo di affermare con riferimento alla analoga disposizione di cui all'art. 42 del medesimo d.P.R. (sentenze n. 374 del 1989 e n. 498 del 1988, ordinanza n. 868 del 1988) — nel perseguimento del valore rappresentato dalla essenziale funzione familiare della donna, espressamente tutelato, nell'ambito dei rapporti di lavoro, dall'art. 37 della Costituzione.

Tale essendo la *ratio* della norma, l'attribuzione del beneficio alle sole donne coniugate, con o senza prole, con esclusione di quelle, non coniugate, aventi figli a carico, risulta palesemente lesiva del principio di eguaglianza, per l'ingiustificata disparità di trattamento che ne deriva rispetto alla categoria generale delle dipendenti civili dello Stato, non essendo dubbio che proprio il rapporto di filiazione costituisca una delle espressioni più significative della funzione familiare della donna, alla cui tutela la norma è esclusivamente rivolta.

5. — La declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata comporta l'assorbimento di ogni ulteriore e diverso profilo di censura prospettato dalla Corte rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 219, comma quarto, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui non prevede che il beneficio dell'aumento del servizio effettivo fino al massimo di cinque anni spetti anche alle dipendenti dimissionarie non coniugate con prole a carico.*

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

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* MARINI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 luglio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 282

Sentenza 7 - 15 luglio 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - *Thema decidendum* - Individuazione.**

**Consiglio di Stato - Consiglieri vincitori di concorso - Trattamento economico - Attribuzione di benefici (art. 4, nono comma, della legge n. 425/1984) - Previsione con norma d'interpretazione autentica dell'abrogazione di detta disposizione dalla data di entrata in vigore del D.L. n. 333/1992, convertito in legge n. 350/1992 - Perdita di efficacia dei provvedimenti e delle decisioni di autorità giurisdizionali adottati in difformità dalla predetta interpretazione - Dedotta violazione del diritto di difesa e del principio di tutela giurisdizionale - Asserita lesione della funzione del Consiglio di Stato di assicurare la tutela della giustizia nell'amministrazione - Lamentata incidenza sul giudicato formatosi sui ricorsi straordinari al Capo dello Stato - Esclusione della natura giurisdizionale della decisione su tali ricorsi - Qualificazione della stessa come provvedimento amministrativo - Perdita di efficacia di detti provvedimenti adottati in difformità dalla disposizione come autenticamente interpretata - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 50, comma 4, penultimo e ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 24, 100, 103 e 113.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Piero Alberto CAPOTOSTI;

*Giudici:* Fernanda CONTRI, 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. 50, comma 4, penultimo ed ultimo periodo, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), promosso con ordinanza del 14 luglio 2004 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Giuseppe Severini ed altri contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, iscritta al n. 886 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2004.

Visto l'atto di costituzione di Giuseppe Severini ed altri;

Udito nell'udienza pubblica del 3 maggio 2005 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Udito l'avvocato Celestino Biagini per Giuseppe Severini ed altri.

#### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza emessa il 14 luglio 2004 nel corso di un procedimento promosso da nove consiglieri di Stato per l'annullamento della nota della Presidenza del Consiglio dei ministri del 3 febbraio 2003 che aveva respinto, previo riesame, le istanze di esecuzione delle decisioni del Presidente della Repubblica emesse in data 27 settembre 1999 a seguito di ricorso straordinario, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sollevato,

in riferimento agli articoli 3, 24, 100, 103 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, penultimo ed ultimo periodo, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001).

La norma denunciata prevede che il nono comma dell'art. 4 della legge 6 agosto 1984, n. 425 (ai sensi del quale per il personale che ha conseguito la nomina a magistrato di Corte d'appello o a magistrato di corte di cassazione a seguito del concorso per esami previsto dalla legge 4 gennaio 1963, n. 1, e successive modificazioni e integrazioni, l'anzianità viene determinata in misura pari a quella riconosciuta al magistrato di pari qualifica con maggiore anzianità effettiva che lo segue nel ruolo) si intende abrogato dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, e che perdono ogni efficacia i provvedimenti e le decisioni di autorità giurisdizionali comunque adottati difformemente dalla predetta interpretazione dopo la data suindicata. In ogni caso — prosegue la norma — non sono dovuti e non possono essere eseguiti pagamenti sulla base dei predetti decisioni o provvedimenti.

Riferisce il t.a.r. remittente che l'oggetto sostanziale della controversia dinanzi ad esso pendente si identifica nella richiesta degli interessati di ottenere, da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, la piena esecuzione dei decreti del Presidente della Repubblica del 27 settembre 1999 che, in accoglimento dei loro pregressi ricorsi straordinari, hanno dichiarato l'obbligo dell'Amministrazione di determinare i trattamenti economici di loro pertinenza alla stregua dell'art. 4, nono comma, della legge n. 425 del 1984, tenendo conto del superiore trattamento spettante ai colleghi che li seguivano nel ruolo dei consiglieri di Stato.

Allo stesso fine dell'esecuzione dei predetti decreti del Presidente della Repubblica, gli interessati avevano in precedenza esperito un ricorso per l'esecuzione del giudicato. Questo, peraltro, pur avendo trovato accoglimento da parte del Consiglio di Stato (sez. IV, sentenza 15 dicembre 2000, n. 6695), aveva poi dato adito ad una sentenza di annullamento della relativa pronuncia ad opera delle Sezioni Unite della Corte di cassazione per difetto di giurisdizione (sentenza 18 dicembre 2001, n. 15978).

Circa l'interpretazione della norma denunciata, il Tribunale amministrativo remittente esclude che essa possa essere letta nel senso di fare comunque salvi gli effetti prodotti da decisioni del Capo dello Stato ormai immutabili. L'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000 avrebbe infatti una portata tale da vanificare le decisioni giustiziali rese a suo tempo in favore dei ricorrenti.

Secondo il t.a.r. del Lazio, tuttavia, questa norma presterebbe il fianco a dubbi di costituzionalità in riferimento agli articoli 3, 24, 100, 103 e 113 della Costituzione, nella parte in cui, esplicitando la portata retroattiva dell'abrogazione da essa contemplata, prevede che questa possa travolgere anche posizioni individuali già riconosciute mediante sentenze o decisioni di ricorsi straordinari che erano ormai divenute definitive.

Il giudice *a quo*, richiamando, in particolare, la sentenza n. 525 del 2000 di questa Corte, ricorda che le norme di interpretazione autentica non possono travolgere situazioni regolate da giudicato.

La condizione giuridica del provvedimento decisorio di un ricorso straordinario, pur non presentandosi identica a quella propria della sentenza, sarebbe comunque ampiamente suscettibile di essere ad essa raffrontata: il Capo dello Stato, allorché con la decisione di sua competenza aderisca al parere reso nel procedimento dal Consiglio di Stato, coopererebbe all'esplicazione di una funzione essenzialmente giurisdizionale.

Ad avviso del T.a.r. remittente, la decisione del ricorso straordinario avrebbe la funzione di definire immutabilmente la lite in regime di alternatività nel segno della difesa delle posizioni soggettive individuali meritevoli di tutela ai sensi degli articoli 24 e 113 Cost. La tutela delle posizioni degli amministrati sarebbe perseguita nel diritto vivente, ed assegnata dall'ordinamento positivo, oltre che al ricorso giurisdizionale amministrativo, anche al ricorso straordinario: sicché le limitazioni che pregiudicano l'effettività di quest'ultimo si tradurrebbero nello stesso tempo in lesioni del valore costituzionale di cui agli articoli 24 e 113 Cost. (oltre a presentarsi prive di giustificazione razionale anche sotto il profilo della parità di trattamento).

Ed anche a prescindere da ogni parallelismo tra ricorsi straordinari e ricorsi giurisdizionali, l'incisione retroattiva, attraverso una nuova norma di legge, di una decisione giustiziale definitiva presenterebbe comunque, ad avviso del remittente, profili di incompatibilità anche rispetto alla funzione costituzionale del Consiglio di Stato di assicurare «la tutela della giustizia nell'amministrazione» (art. 100 Cost.).

2. — Nel giudizio dinanzi alla Corte non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

3. — Si sono costituiti i ricorrenti nel giudizio *a quo*, concludendo, in via principale, per il rigetto della questione, sul rilievo che l'art. 50, comma 4, penultimo ed ultimo periodo, della legge n. 388 del 2000 dovrebbe essere interpretato, diversamente da quanto prospettato dal remittente, nel senso di non precludere l'esecuzione delle decisioni irrevocabili, rese nel regime dell'alternatività dal Presidente della Repubblica, prima della sua entrata in vigore; in subordine, per l'accoglimento della questione — anche con riferimento agli articoli 28 e 97 della Costituzione — e, dunque, per l'incostituzionalità della norma denunciata, nella parte in cui dispone la perdita degli effetti delle decisioni irrevocabili, rese nel regime della alternatività dal Presidente della Repubblica, prima della sua entrata in vigore.

La difesa delle parti private esclude innanzitutto che la portata della disposizione denunciata sia nel senso di incidere sugli effetti delle pregresse decisioni del Presidente della Repubblica. Una tale interpretazione emergerebbe dai lavori preparatori, ed in particolare dall'ordine del giorno approvato nella seduta del 22 dicembre 2000, con cui la Camera — sul presupposto che «secondo consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale sono incostituzionali le norme che incidano direttamente sui giudicati, anche della giustizia amministrativa» — ha impegnato il Governo «a dare applicazione all'art. 50, comma 4, della legge finanziaria 2001 nel senso che esso non si riferisce alle decisioni irrevocabili insuscettibili di impugnazione».

A tale riguardo nella memoria si osserva che il testo della norma denunciata non è così univoco come affermato dal t.a.r. remittente, perché esso ha tolto efficacia alle decisioni, ma non ai «giudicati» o alle «decisioni irrevocabili», sicché solo qualora vi fosse stato un espresso richiamo alla perdita di efficacia dei «giudicati» o delle «decisioni irrevocabili» sarebbe stata necessaria una pronuncia di incostituzionalità. E tra due possibili interpretazioni della norma, sarebbe corretta quella più conforme alla Costituzione e all'art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In subordine, la difesa delle parti private condivide il dubbio di legittimità costituzionale sollevato dal T.a.r. del Lazio e sollecita il confronto anche con ulteriori parametri costituzionali (gli articoli 28 e 97 della Costituzione).

Nella memoria ci si diffonde ampiamente sull'istituto del ricorso straordinario e si afferma che gli effetti delle decisioni del Capo dello Stato rese nel regime della alternatività sono equiparabili a quelli delle sentenze non impugnabili. Infatti, non si può riesaminare in sede giurisdizionale la controversia già chiusa e decisa in sede straordinaria. In particolare, la decisione del Capo dello Stato comporta l'obbligo dell'Amministrazione di darvi «puntuale esecuzione»; non può essere modificata o revocata dalla stessa autorità che l'ha emessa, né ad istanza di parte né d'ufficio, ed è irretrattabile in ogni sede, anche se contrasta con una norma di interpretazione autentica, perfino antecedente, o con una sentenza di incostituzionalità della normativa posta a base della decisione; vincola l'Amministrazione allo stesso modo del giudicato; si pone su un piano corrispondente e parallelo a quello della decisione giurisdizionale, proprio per la forza che ad essa deriva dal principio di alternatività.

Peraltro, al fine di giungere ad una dichiarazione di incostituzionalità, non sarebbe necessario attribuire espressamente natura anche giurisdizionale alla decisione del Capo dello Stato. Basterebbe infatti rilevare come — nel regime della alternatività ed in base al diritto vivente — la decisione del Capo dello Stato assume l'efficacia del giudicato (art. 15 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199) o almeno una efficacia analoga.

La norma denunciata, ove interpretabile nel senso prospettato dal remittente, sarebbe viziata da eccesso di potere legislativo, perché avrebbe regolato situazioni concrete e inciso sugli effetti di decisioni irrevocabili.

4. — In prossimità dell'udienza la difesa delle parti private ha depositato una memoria integrativa.

In essa si precisa che gli incrementi retributivi derivanti dalle decisioni del Capo dello Stato si fondano su una norma — abrogata con effetto retroattivo dalla disposizione denunciata — che dava rilievo meritocratico al superamento del concorso, sicché non dovrebbe esservi un trattamento peggiore rispetto a coloro che hanno ottenuto e mantengono incrementi retributivi in base al «casuale» allineamento stipendiale (ed i cui giudicati non sono stati incisi dal decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438).

In via ulteriormente subordinata rispetto alle già formulate conclusioni, le parti private chiedono che la Corte dichiari l'illegittimità dell'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui ha disposto la per-

dità degli effetti delle decisioni irrevocabili, rese nel regime della alternatività dal Presidente della Repubblica, prima della sua entrata in vigore, anziché disporre che per i relativi incrementi economici si applica il meccanismo del riassorbimento degli scatti, nel corso della progressione economica.

5. — In successive memorie, la difesa delle parti private sottolinea che la norma denunciata avrebbe inciso sugli effetti di decisioni irrevocabili, che hanno dato l'assetto definitivo alle liti nell'esercizio di funzione giustiziale, ben diversa da quella dell'amministrazione attiva; avrebbe soppresso posizioni (qualificate) di diritto soggettivo nei confronti di persone determinate; avrebbe alterato l'assetto degli interessi, che un provvedimento amministrativo mai avrebbe potuto alterare; avrebbe alterato l'assetto definitivo della lite, ribaltando una soccombenza affermata in una sede di giustizia nell'amministrazione prevista dall'art. 100 Cost.

La discrezionalità del legislatore di vanificare le decisioni del Capo dello Stato toglierebbe giustificazione all'alternatività e all'irrevocabilità, rendendo del tutto inutile l'istituto del ricorso straordinario, mortificandone la funzione giustiziale. Il primato della legge non significa che — quanto meno per le determinazioni assunte nella sede giustiziale — possa continuamente irrompere una posteriore norma primaria, destinata a regolare gli stessi casi concreti.

La violazione dell'art. 3 della Costituzione sussisterebbe anche perché l'impugnata norma-provvedimento avrebbe turbato la certezza del diritto e inciso sull'affidamento. Il legislatore — si sostiene — non potrebbe *ex post* annientare l'effettività di un rimedio di giustizia, le cui conseguenze giuridiche si siano già prodotte.

La norma provvedimento in questione non sarebbe sorretta da alcuna apprezzabile giustificazione e — si sostiene — avrebbe un carattere palesemente arbitrario.

#### *Considerato in diritto*

1. — La questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio in riferimento agli articoli 3, 24, 100, 103 e 113 della Costituzione, investe l'art. 50, comma 4, penultimo ed ultimo periodo, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001).

La disposizione censurata, in tema di trattamento economico dei magistrati, disciplina, con una norma di interpretazione autentica, la portata e la decorrenza dell'abrogazione del nono comma dell'art. 4 della legge 6 agosto 1984, n. 425, norma, quest'ultima, ai sensi della quale per il personale che avesse conseguito la nomina a magistrato di Corte d'appello o a magistrato di Corte di cassazione a seguito del concorso per esami previsto dalla legge 4 gennaio 1963, n. 1, e successive modificazioni e integrazioni, l'anzianità veniva determinata in misura pari a quella riconosciuta al magistrato di pari qualifica con maggiore anzianità effettiva che lo seguiva nel ruolo.

La disposizione oggetto del dubbio di legittimità costituzionale precisa, in primo luogo, che il citato nono comma dell'art. 4 si intende abrogato dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, il quale, con l'art. 2, comma 4, aveva soppresso l'istituto dell'allineamento stipendiale; prevede inoltre che, per effetto di detta abrogazione con effetto retroattivo, perdono ogni efficacia i provvedimenti e le decisioni di autorità giurisdizionali comunque adottati, dopo la data suindicata, difformemente dalla predetta interpretazione, e che, in ogni caso, non sono dovuti e non possono essere eseguiti pagamenti sulla base di tali decisioni o provvedimenti.

Il giudice *a quo* denuncia questa norma nella parte in cui, esplicitando la portata retroattiva dell'abrogazione da essa contemplata, dispone la perdita degli effetti delle decisioni irrevocabili rese nel regime dell'alternatività dal Presidente della Repubblica adito con ricorso straordinario ed intervenute prima della sua entrata in vigore.

Ad avviso del T.a.r. remittente, l'art. 50, comma 4, penultimo ed ultimo periodo, della legge n. 388 del 2000, così disponendo, si porrebbe in contrasto con gli articoli 3, 24, 100, 103 e 113 della Costituzione. Premesso che le norme di interpretazione autentica non possono travolgere situazioni regolate da giudicato e che la decisione del ricorso straordinario ha la funzione di definire immutabilmente la lite nel segno della difesa delle posizioni soggettive individuali, la disposizione denunciata pregiudicherebbe l'effettività del ricorso straordinario, svuotando la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi che gli amministrati hanno ottenuto sperando questo rimedio

giustiziale, si presenterebbe priva di giustificazione razionale anche sotto il profilo della parità di trattamento, ed inoltre menomerebbe la funzione costituzionale del Consiglio di Stato di assicurare la tutela della giustizia nell'amministrazione.

2. — Preliminarmente, si deve precisare che la questione va esaminata entro i limiti del *thema decidendum* individuati dall'ordinanza di remissione. Rimane perciò estraneo al presente giudizio l'esame della questione di legittimità costituzionale con riferimento anche agli ulteriori parametri e profili prospettati dalla difesa delle parti private costituite, in quanto, con essi, viene introdotto un tema del tutto nuovo rispetto a quello devoluto dal giudice *a quo* (*cfr.*, da ultimo, sentenza n. 168 del 2005).

3. — Nel merito la questione non è fondata.

3.1. — L'art. 50, comma 4, della legge finanziaria per il 2001, nei periodi penultimo e ultimo, oggetto del dubbio di legittimità costituzionale, introduce una norma di interpretazione autentica, con un corollario. La norma di interpretazione autentica consiste nel riconoscimento di un'incompatibilità sistematica già realizzata: il venir meno, a partire dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 333 del 1992, dell'istituto del riallineamento stipendiale, riguarda anche la norma dell'art. 4, nono comma, della legge n. 425 del 1984, che prevedeva una particolare forma di allineamento stipendiale per i magistrati (di appello e) di cassazione vincitori di concorso per esami, stabilendo che l'anzianità di questi ultimi fosse determinata «in misura pari a quella riconosciuta al magistrato di pari qualifica con maggiore anzianità effettiva che lo segue nel ruolo». Il corollario è il seguente: per effetto del riconoscimento dell'intervenuta abrogazione *ex tunc* «perdono ogni efficacia i provvedimenti e le decisioni di autorità giurisdizionali» comunque adottati difformemente dalla predetta interpretazione dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge n. 333 del 1992, e non sono dovuti né possono essere eseguiti pagamenti «sulla base dei predetti decisioni o provvedimenti».

3.2. — La riconosciuta natura effettivamente interpretativa di una legge non esclude che da essa possano derivare violazioni costituzionali. Invero, al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'art. 25 Cost.), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato, e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (da ultimo, sentenze n. 376 del 2004, n. 291 del 2003 e n. 446 del 2002). In particolare, al legislatore è precluso intervenire, con norme aventi portata retroattiva, «per annullare gli effetti del giudicato» (sentenza n. 525 del 2000): se vi fosse un'incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere, come ad essa è consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (*cfr.* sentenze n. 374 del 2000 e n. 15 del 1995).

Diversamente da quanto ritenuto dal giudice remittente, deve tuttavia escludersi che la portata retroattiva del denunciato art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000 sia tale da riguardare e da porre nel nulla anche gli effetti di sentenze passate in giudicato basate su un'interpretazione in ordine alla vigenza del nono comma dell'art. 4 della legge n. 425 del 1984 difforme da quella ora imposta dal legislatore. La norma censurata contempla infatti la perdita di efficacia delle «decisioni di autorità giurisdizionali», quindi delle decisioni impugnate o impugnabili, non già delle decisioni irrevocabili o passate in giudicato. Il silenzio del legislatore deve ritenersi significativo di un'implicita salvezza del giudicato; ed in questa direzione orientano sia il canone interpretativo per cui, tra due possibili interpretazioni consentite dalla lettera di una disposizione, è corretta quella conforme alla (o non contrastante con la) Costituzione, sia i lavori preparatori della legge, dai quali emerge che, in sede di dibattito parlamentare (Atti parlamentari - Camera dei deputati, seduta del 22 dicembre 2000), fu escluso che la norma in corso di approvazione riguardasse anche le sentenze coperte dal giudicato.

3.3. — La salvezza del giudicato formatosi anteriormente alla data di entrata in vigore della legge di interpretazione autentica non è anche la salvezza delle decisioni adottate, nel regime dell'alternatività, con decreto del Presidente della Repubblica in sede di ricorso straordinario.

Essendo il ricorso straordinario al Capo dello Stato un rimedio per assicurare la risoluzione non giurisdizionale di una controversia in sede amministrativa, deve escludersi che la decisione che conclude questo procedimento amministrativo di secondo grado abbia la natura o gli effetti degli atti di tipo giurisdizionale. Questa Corte ha più volte affermato la natura amministrativa del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: giudicando manifestamente infondata la questione di costituzionalità della normativa di cui al d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, concernente il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, prospettata per violazione, tra l'altro, degli articoli 76 e 77 della Costituzione, proprio sul rilievo che, nonostante la peculiarità del suindicato ricorso, esso rientrava indubbiamente tra quelli amministrativi cui la legge di delegazione si riferiva (ordinanze n. 301 e n. 56 del 2001; v., altresì, sentenza n. 298 del 1986); ritenendo che il Consiglio di Stato, in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, opera come organo non giurisdizionale ed è pertanto privo di legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale (sentenza n. 254 del 2004; ordinanza n. 357 del 2004).

3.4. — La disposta perdita di efficacia dei provvedimenti (tali dovendosi considerare i decreti del Presidente della Repubblica con cui vengono decisi i ricorsi straordinari) comunque adottati difformemente dalla interpretazione che vuole abrogato il nono comma dell'art. 4 della legge n. 425 del 1984 sin dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 333 del 1992, non lede i parametri costituzionali evocati dal giudice remittente.

Non risultano vulnerati gli articoli 24 e 113 della Costituzione, perché la garanzia costituzionale da essi prevista si riferisce al diritto di agire nella sede giurisdizionale e non nella sede amministrativa del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Non è violato l'art. 100 della Costituzione, che individua nel Consiglio di Stato l'organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione, essendo l'atto in esame del Consiglio di Stato espressione di una funzione consultiva su cui peraltro la norma non incide.

Non è pertinente il richiamo all'art. 103 della Costituzione, giacché nella presente questione di costituzionalità non vengono in considerazione profili concernenti l'attività giurisdizionale affidata al Consiglio di Stato.

Quanto alla prospettata lesione dell'art. 3 della Costituzione, la norma denunciata, infine, non viola l'affidamento nella sicurezza giuridica, perché il legislatore, in sede di interpretazione autentica, può modificare sfavorevolmente, in vista del raggiungimento di finalità perequative, la disciplina di determinati trattamenti economici con esiti privilegiati (*cfr.* sentenza n. 6 del 1994).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, penultimo ed ultimo periodo, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24, 100, 103 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* MADDALENA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 luglio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 283

*Sentenza 7 - 15 luglio 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro (Rapporto di) - Contratto di lavoro a tempo parziale - Requisito della forma scritta previsto *ad substantiam* - Nullità assoluta ed insanabile del contratto di lavoro a tempo parziale stipulato verbalmente - Esclusione, secondo il «diritto vivente», della conversione del rapporto a tempo parziale in rapporto a tempo pieno - Conseguente sottrazione dell'estromissione del lavoratore dal posto di lavoro a qualsiasi verifica di legittimità del licenziamento - Asserita violazione del principio di uguaglianza e lesione del principio della retribuzione sufficiente per un'esistenza libera e dignitosa - Interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione - Qualificazione del rapporto come normale rapporto di lavoro, in ragione dell'inefficacia della pattuizione relativa alla scelta del tipo contrattuale speciale - Conseguente applicazione dell'ordinaria disciplina del licenziamento individuale - Non fondatezza della questione.**

- D.L. 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 1984, n. 863, art. 5, comma secondo.
- Costituzione, artt. 3 e 36.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Piero Alberto CAPOTOSTI;

*Giudici:* Fernanda CONTRI, 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. 5, secondo comma, del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726 (Misure urgenti a sostegno e ad incremento di livelli occupazionali), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 1984, n. 863, promosso con ordinanza del 24 agosto 2004 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Giuseppe Iannizzi contro Marco Motta, iscritta al n. 921 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2004.

Udito nella camera di consiglio del 22 giugno 2005 il giudice relatore Franco Bile.

#### *Ritenuto in fatto*

1. — La Corte di cassazione, sezione lavoro, con ordinanza del 24 agosto 2004 ha sollevato, in relazione agli artt. 3 e 36 della Costituzione, questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 5, secondo comma, del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726 (Misure urgenti a sostegno e ad incremento di livelli occupazionali), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 1984, n. 863, secondo cui il contratto di lavoro a tempo parziale deve stipularsi per iscritto con l'indicazione delle mansioni e la distribuzione dell'orario con riferimento al giorno, alla settimana, al mese e all'anno.

L'ordinanza è stata resa in un giudizio promosso da un lavoratore, assunto oralmente a tempo parziale, per ottenere la dichiarazione di inefficacia del licenziamento che il datore di lavoro gli aveva intimato verbalmente, in violazione dell'art. 2 della legge 15 luglio 1966, n. 604, con le pronunce conseguenziali.

L'adito Tribunale di Genova, riconosciuta l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato a tempo parziale, accoglieva il ricorso e tale decisione era confermata dalla Corte d'appello di Genova, che riteneva applicabile la disciplina dei licenziamenti individuali giacché il rapporto a tempo parziale, difettando della forma scritta *ad substantiam*, doveva ritenersi convertito in rapporto a tempo pieno con conseguente applicabilità del citato art. 2 della legge n. 604 del 1966.

Contro tale sentenza il datore di lavoro proponeva ricorso per cassazione, deducendo la violazione dell'art. 5, secondo comma, del decreto-legge n. 726 del 1984, attualmente censurato, ed affermando in particolare che la sentenza impugnata si era posta in contrasto con il consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità, secondo cui nei casi come quello in esame doveva escludersi la conversione del rapporto a tempo parziale in rapporto a tempo pieno e quindi anche l'applicabilità della regola sulla forma scritta del licenziamento.

2. — In diritto la Corte rimettente osserva che l'orientamento della giurisprudenza di legittimità, qualificato «diritto vivente», da una parte ritiene la nullità del contratto di lavoro a tempo parziale stipulato verbalmente, giacché la forma scritta è requisito stabilito *ad substantiam*; e d'altra parte precisa che la mancanza di forma scritta non consente l'applicazione analogica della normativa sul contratto di lavoro a tempo determinato e quindi la conversione del rapporto a tempo parziale in rapporto a tempo pieno.

La Corte osserva ancora che in riferimento al requisito della forma scritta *ad substantiam* la Corte costituzionale, con la sentenza n. 210 del 1992, ha sottolineato come sarebbe palesemente irrazionale che dalla violazione di una norma imperativa, regolante il contenuto del contratto di lavoro a tempo parziale e posta al fine di tutelare il lavoratore contro la pattuizione di clausole vessatorie, possa derivare la liberazione del datore di lavoro da ogni vincolo contrattuale. Ed ha parimenti ritenuto che un'interpretazione costituzionalmente orientata potrebbe consentire di evitare tale effetto paradossale, ipotizzando in particolare la possibilità della conversione del rapporto a tempo parziale in rapporto a tempo pieno.

3. — Peraltro, osserva la Corte rimettente, la giurisprudenza della Corte di cassazione — pur dopo la ricordata pronuncia n. 210 del 1992 — ha ribadito che il contratto di lavoro a tempo parziale stipulato verbalmente è affetto da nullità assoluta, essendo la forma scritta stabilita *ad substantiam*, senza che possa farsi applicazione analogica della normativa sul contratto di lavoro a tempo determinato e quindi senza che tale rapporto possa convertirsi in rapporto a tempo pieno. Nel caso di specie, ove si seguisse tale indirizzo e si escludesse la possibilità della conversione del rapporto, indicata dalla sentenza citata, si verificherebbe proprio quella «situazione paradossale» evidenziata dalla sentenza stessa, per cui la violazione di una norma imperativa posta a tutela del lavoratore nuocerebbe allo stesso anziché giovargli. Infatti la tutela del lavoratore si ridurrebbe al riconoscimento in suo favore delle retribuzioni proporzionate alle prestazioni in concreto eseguite (*ex art. 2126 del codice civile*), ma non sarebbe applicabile la disciplina limitativa del licenziamento individuale ed in particolare la regola per cui il licenziamento deve essere intimato in forma scritta a pena di inefficacia.

Ne conseguirebbe la violazione delle norme costituzionali che sanciscono il principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione) e garantiscono al lavoratore una retribuzione sufficiente per un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.).

4. — Né le parti in causa si sono costituite, né il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

#### *Considerato in diritto*

1. — La Corte di cassazione ha sollevato, in relazione agli artt. 3 e 36 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, secondo comma, del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726 (Misure urgenti a sostegno e ad incremento di livelli occupazionali), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 1984, n. 863, nella parte in cui — nel regime precedente all'entrata in vigore del decreto legislativo 25 febbraio 2000,

n. 61 — prescriveva che il contratto di lavoro a tempo parziale dovesse stipularsi per iscritto, onde il mancato rispetto di tale requisito di forma, previsto *ad substantiam*, comportava la nullità del contratto ed escludeva la sua conversione in contratto di lavoro a tempo pieno.

La norma impugnata, secondo la Corte rimettente, frustrerebbe la funzione di tutela della disciplina del lavoro a tempo parziale, giacché il lavoratore, il cui contratto sia nullo per vizio di forma, si troverebbe «in una posizione di netta inferiorità e alla mercé del datore di lavoro sia nel corso del rapporto per quanto attiene al profilo retributivo sia nella fase delicata [...] del licenziamento, dove l'esigenza di tutela è particolarmente necessaria».

In particolare, con riferimento al caso di specie, la Corte rileva come dalla mancanza della forma scritta — una volta esclusa, secondo il «diritto vivente», la conversione del rapporto a tempo parziale in rapporto a tempo pieno — deriverebbe la sottrazione dell'estromissione del lavoratore dal posto di lavoro a qualsiasi verifica di legittimità del licenziamento, essendo il rapporto del tutto inefficace, pur salvi gli effetti per il periodo precedente di svolgimento dell'attività lavorativa (*ex art. 2126 cod. civ.*).

2. — L'abrogazione della disposizione censurata ad opera dell'art. 11 del d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61 (Attuazione della direttiva 97/1981/CE relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'Unice, dal Ceep e dalla Ces), che attualmente regola la materia, non comporta l'inaammissibilità della questione di costituzionalità la cui perdurante rilevanza consegue all'applicabilità, ritenuta dalla Corte rimettente, della precedente disciplina, vigente all'epoca dei fatti di causa.

3. — Nel merito la questione non è fondata.

Nel regime precedente al citato d.lgs. n. 61 del 2000 (che contiene tra l'altro una più puntuale disciplina del requisito della forma scritta del contratto di lavoro a tempo parziale, ora richiesta *ad probationem*) l'impugnato art. 5, secondo comma, del decreto-legge n. 726 del 1984 prevedeva, tra l'altro, la forma scritta di questo sottotipo contrattuale, derogatorio del normale rapporto di lavoro ad orario pieno, cui si riferisce nella sua totalità il canone costituzionale della retribuzione proporzionata e sufficiente (art. 36 Cost.).

La forma scritta — richiesta *ad substantiam*, secondo la giurisprudenza — perseguiva una funzione di protezione del lavoratore, come risultava anche dall'analogo requisito della forma scritta previsto — unitamente alla convalida dell'Ufficio provinciale del lavoro, sentito il lavoratore interessato — per la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro a tempo parziale (comma 10 del citato art. 5).

Questa Corte (sentenza n. 210 del 1992) ha già rilevato che tale ormai abrogata regola in tema di forma scritta della clausola in esame è «norma imperativa regolante il contenuto del contratto di lavoro a tempo parziale e posta proprio al fine di tutelare il lavoratore contro la pattuizione di clausole vessatorie», in puntuale riferimento ai dati dell'esperienza, secondo cui abitualmente la clausola del tempo parziale è voluta dal datore di lavoro e subita dal lavoratore, che invece aspira di massima al lavoro a tempo pieno. In conseguenza — secondo la citata pronuncia — «sarebbe palesemente irrazionale» che dalla violazione di una norma siffatta «potesse derivare la liberazione del datore di lavoro da ogni vincolo contrattuale».

Quindi — a parte (per il periodo anteriore all'accertamento del vizio di forma) la disciplina degli effetti del rapporto a tempo parziale comunque intercorso tra le parti, ai sensi dell'art. 2126 cod. civ. — la mancanza della forma scritta *ad substantiam* non può comportare di norma la radicale dissoluzione del rapporto senza contraddire irrimediabilmente tale finalità di protezione (cfr., in altra materia, sentenza n. 7 del 2005).

4. — È però possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata che questa Corte nella citata sentenza n. 210 del 1992 ha già indicato, precisando che la nullità per vizio di forma della clausola sulla riduzione dell'orario di lavoro «non è comunque idonea a travolgere integralmente il contratto, ma ne determina la c.d. conversione in un «normale» contratto di lavoro»; o meglio — ha aggiunto — determina «la qualificazione del rapporto come normale rapporto di lavoro, in ragione dell'inefficacia della pattuizione relativa alla scelta del tipo contrattuale speciale».

La prima di queste ipotesi ermeneutiche — come segnala la Corte rimettente — non ha trovato riscontro nel «diritto vivente», secondo il quale la conversione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato, prevista espressamente dalla particolare disciplina del settore per l'ipotesi di nullità della clausola di durata, non è — in quanto speciale — estensibile in via analogica al contratto a tempo parziale.

Ciò non significa tuttavia che non possa pervenirsi in via interpretativa al risultato, chiaramente indicato da questa Corte nella richiamata sentenza, di ammettere ugualmente «la qualificazione del rapporto come normale rapporto di lavoro, in ragione dell'inefficacia della pattuizione relativa alla scelta del tipo contrattuale speciale».

Soccorre al riguardo la disciplina ordinaria della nullità parziale (art. 1419, primo comma, cod. civ.) che esprime un'esigenza di carattere generale di tendenziale conservazione del contratto ove il vizio di nullità sia circoscrivibile ad una o più clausole (come quella che prevede l'orario di lavoro ridotto) e sempre che la clausola nulla non risulti avere carattere essenziale per entrambe le parti del rapporto, nel senso che, in particolare, anche il lavoratore, il quale di regola aspira ad un impiego a tempo pieno, non avrebbe stipulato il contratto se non con la clausola della riduzione di orario.

Del resto la giurisprudenza di legittimità ha già affermato, sulla scia di un intervento delle Sezioni unite (sentenza n. 12269 del 2004), che dalla mancanza della forma scritta consegue l'inapplicabilità della disciplina speciale dettata per il rapporto a tempo parziale dalla disposizione censurata e quindi «si deve aver riguardo esclusivamente alla disciplina per così dire ordinaria». Ed aveva in precedenza ritenuto che la nullità della clausola sul tempo parziale, per difetto di forma scritta, non implica, ai sensi dell'art. 1419 cod. civ., «l'invalidità dell'intero contratto (a meno che non risulti che i contraenti non lo avrebbero concluso senza quella parte che è colpita da nullità)»; e invece — come è stato ulteriormente precisato — «comporta che il rapporto di lavoro deve considerarsi a tempo pieno».

Risulta quindi chiaramente tracciata — anche nel non più vigente regime della disposizione censurata — un'interpretazione di essa che, pur non affermando (ed anzi escludendo) la conversione automatica del rapporto a tempo parziale in rapporto a tempo pieno, è comunque idonea a scongiurare, di massima, una volta accertato il difetto della forma scritta della clausola di tempo parziale, la totale nullità del rapporto di lavoro. Tale interpretazione quindi vale ad escludere l'effetto, paventato dalla Corte rimettente, della possibile estromissione del lavoratore dal posto di lavoro senza che, ricorrendone i presupposti, possa trovare applicazione l'ordinaria disciplina del licenziamento individuale.

La disposizione censurata, così interpretata, si sottrae pertanto alle censure mosse dall'ordinanza di rimesione, in riferimento agli invocati parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, secondo comma, del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726 (Misure urgenti a sostegno e ad incremento di livelli occupazionali), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 1984, n. 863, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 36 della Costituzione, dalla Corte di cassazione con l'ordinanza in epigrafe.*

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

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* BILE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 luglio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 284

*Sentenza 7 - 15 luglio 2005*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Magistratura - Magistrato volontariamente cessato dall'ordine giudiziario a causa della pendenza di un procedimento penale - Successivo proscioglimento con formula piena - Disposizioni legislative in base alle quali il Consiglio superiore della magistratura deve riammettere in servizio il magistrato - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Consiglio superiore della magistratura nei confronti del Governo della Repubblica, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica - Sollevabilità del conflitto avverso atto legislativo solo in caso di impossibile proposizione della questione di legittimità costituzionale nell'ambito di un giudizio comune - Possibilità che le disposizioni nella specie contestate siano scrutinate in via incidentale - Inammissibilità del ricorso.**

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, comma 57; d.l. 16 marzo 2004, n. 66, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 11 maggio 2004, n. 126, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 77, 97 e 105.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Piero Alberto CAPOTOSTI;*Giudici:* Fernanda CONTRI, 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, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 57, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), e all'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 16 marzo 2004, n. 66 (Interventi urgenti per i pubblici dipendenti sospesi o dimessisi dall'impiego a causa di procedimento penale, successivamente conclusosi con proscioglimento), convertito con modificazioni dall'articolo 1 della legge 11 maggio 2004, n. 126, promosso con ricorso del Consiglio superiore della magistratura, notificato il 23 marzo 2005, depositato in cancelleria il 31 successivo ed iscritto al n. 16 del registro conflitti 2005.

Visti gli atti di costituzione della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, del Presidente del consiglio dei ministri, nonché l'atto di intervento di Carnevale Corrado;

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2005 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi gli avvocati Federico Sorrentino per il Consiglio superiore della magistratura, Massimo Luciani per la Camera dei deputati, Nicolò Zanon per il Senato della Repubblica e l'avvocato dello Stato Ignazio Francesco Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso depositato il 13 dicembre 2004, il Consiglio superiore della magistratura — in persona del Vice Presidente *pro tempore* — ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e, «ove occorra» del Governo, in relazione alle disposizioni di cui all'art. 3, comma 57, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), e all'art. 2, comma 3, del decreto-legge 16 marzo 2004, n. 66 (Interventi

urgenti per i pubblici dipendenti sospesi o dimessisi dall'impiego a causa di procedimento penale, successivamente conclusosi con proscioglimento), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 11 maggio 2004, n. 126.

2. — Secondo la ricostruzione del ricorrente, il Governo sarebbe intervenuto in via d'urgenza sulla disciplina introdotta dall'art. 3, comma 57, della legge n. 350 del 2003, la quale aveva introdotto una peculiare tutela risarcitoria in forma specifica per quei pubblici dipendenti che «abbiano subito un'ingiusta sospensione o che siano stati indotti ad abbandonare il pubblico impiego in ragione di un procedimento penale» successivamente conclusosi con la loro assoluzione. Tuttavia, si osserva nel ricorso, mentre la citata disposizione legislativa — nella formulazione originaria — demandava la sua attuazione ad un regolamento, il Governo avrebbe ritenuto di provvedere mediante il decreto-legge n. 66 del 2004.

La disciplina risultante dai due atti normativi richiamati individuerrebbe quale beneficiario dell'intervento il pubblico dipendente che, essendo stato sospeso dal servizio o dalla funzione e comunque dall'impiego, o avendo chiesto di essere collocato anticipatamente in quiescenza a seguito di un procedimento penale, sia stato successivamente prosciolto. Risulterebbe, inoltre, una netta diversificazione a seconda che il provvedimento di proscioglimento sia stato adottato con formula assolutoria piena, ovvero con formule assolutorie diverse; nel primo caso il dipendente vanterebbe un vero e proprio diritto soggettivo perfetto al ripristino o prolungamento del rapporto d'impiego, a fronte del quale all'amministrazione non residuerebbe alcuno spazio per valutazioni discrezionali (art. 3, comma 57, della legge n. 350 del 2003); nel secondo caso, sulla domanda dell'interessato l'amministrazione avrebbe la facoltà di disporre il reintegro, previo accertamento negativo dei profili di responsabilità disciplinare (art. 3, comma 57-bis, della legge n. 350 del 2003).

Sempre secondo quanto si riferisce nel ricorso, alcuni magistrati, collocati anticipatamente in quiescenza a seguito di procedimenti penali dai quali sono poi risultati assolti con formula piena, avrebbero presentato istanza per essere riammessi in servizio. L'Assemblea plenaria del C.S.M., nella seduta del 3 novembre 2004, ritenendo la disciplina dettata dall'art. 3, comma 57, della legge n. 350 del 2003 e dall'art. 2, comma 3, del d.l. n. 66 del 2004 lesiva della sfera di attribuzioni garantita dall'art. 105 della Costituzione, ha ritenuto di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi a questa Corte.

3. — Il C.S.M. lamenta anzitutto la lesione delle proprie prerogative di cui all'art. 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), in quanto il Governo, intervenendo con un decreto-legge su norme concernenti l'amministrazione della giustizia e l'ordinamento giudiziario, avrebbe impedito che, a causa della ristrettezza dei termini per l'emanazione e la conversione del decreto-legge, venisse chiesto il parere del C.S.M., reso necessario dal principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato.

Inoltre, il Consiglio risulterebbe esautorato delle sue funzioni più tipiche dall'introduzione di un automatico meccanismo di reintegrazione o di prolungamento del rapporto di lavoro dei magistrati, come si verificherebbe nell'ipotesi di istanza presentata a seguito di proscioglimento con formula piena, dal momento che l'organo dovrebbe «totalmente prescindere dalla valutazione circa la rilevanza disciplinare dei fatti che hanno formato oggetto di procedimento penale, ai fini dell'accertamento, in termini di attualità, della idoneità e delle attitudini del richiedente ad esercitare nuovamente le funzioni».

Ulteriore lesione delle competenze attribuite al C.S.M. si riscontrerebbe nell'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 66 del 2004, così come convertito nella legge n. 126 del 2004, laddove stabilisce che al magistrato riammesso in servizio venga conferita, in caso di anzianità non inferiore a dodici anni nell'ultima funzione esercitata, una funzione di livello immediatamente superiore, anche in soprannumero, previa valutazione della sola anzianità di ruolo e delle attitudini desunte dalle ultime funzioni esercitate e, nel caso di anzianità inferiore, una funzione, anche in soprannumero, dello stesso livello. Si osserva, al riguardo, che — nel caso di domanda dell'interessato di conferimento di funzioni di livello superiore — rimarrebbe al C.S.M. la sola possibilità di assumere il provvedimento, valutando unicamente l'anzianità di ruolo del magistrato al momento della cessazione dal servizio, rimanendo ad esso sottratta la valutazione discrezionale in ordine alla «idoneità specifica, in concreto, del magistrato a rivestire quelle determinate funzioni in relazione al posto richiesto».

4. — Quanto all'ammissibilità del conflitto di attribuzione determinato da atti legislativi, il ricorrente richiama la giurisprudenza di questa Corte ed in particolare la sentenza n. 457 del 1999, secondo la quale qualora l'atto lesivo delle attribuzioni costituzionali sia un atto legislativo, lo strumento del conflitto sarebbe utilizzabile in via residuale rispetto alla questione di legittimità costituzionale in via incidentale.

A quanto si osserva nel ricorso, nel caso in questione non vi sarebbe «altro rimedio che l'elevazione del conflitto tra poteri per tutelare le attribuzioni», dal momento che il Consiglio non potrebbe dare attuazione parziale al disposto normativo provvedendo sulla domanda di riammissione ai fini della ricostruzione del solo rapporto di servizio senza procedere anche all'assegnazione delle funzioni giudiziarie. L'alternativa possibile consisterebbe, secondo il ricorrente, nel negare ai magistrati istanti il diritto che la legge ha voluto assicurare, attendendo eventuali ricorsi in sede amministrativa allo scopo di sollevare in via di eccezione la relativa questione di legittimità costituzionale; tale soluzione, tuttavia, sarebbe preclusa dal divieto, per l'amministrazione, di disapplicare leggi della cui costituzionalità si dubita. Comunque, la considerazione dell'astratta praticabilità del giudizio comune al fine di sollevare la questione di legittimità costituzionale in via incidentale farebbe dipendere la tutela delle attribuzioni costituzionali del C.S.M. dall'eventuale impugnativa dei provvedimenti *contra legem* da parte degli interessati e dalla valutazione del giudice adito.

5. — Il ricorrente chiede, pertanto, a questa Corte di accertare se le attribuzioni costituzionali del C.S.M. siano lese in relazione agli artt. 77, 97, 105 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dall'art. 3, comma 57, della legge n. 350 del 2003, nonché dall'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 66 del 2004, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 126 del 2004, «nella parte in cui prevedono che il C.S.M. debba, senza procedere ad alcuna valutazione, riammettere in servizio il magistrato prosciolto in sede penale con una formula piena dopo che questi sia volontariamente cessato, a causa di tale pendenza, dall'ordine giudiziario, e laddove stabiliscono che a questi venga conferita, in casi di anzianità non inferiore a dodici anni nell'ultima funzione esercitata, una funzione di livello immediatamente superiore, previa valutazione della sola anzianità di ruolo e delle attitudini desunte dalle ultime funzioni esercitate, e, nel caso di anzianità inferiore, una funzione, anche in soprannumero, dello stesso livello».

Conseguentemente, il ricorrente chiede che la Corte dichiari:

che non spetta al Parlamento, in violazione dell'art. 105 Cost. e del principio di leale collaborazione, convertire il decreto-legge n. 66 del 2004, contrastante a sua volta con l'art. 77 Cost., senza avere previamente assunto il parere del C.S.M., ai sensi dell'art. 10 della legge n. 195 del 1958;

che non spetta al Parlamento (né al Governo in sede di approvazione del decreto-legge n. 66 del 2004) stabilire, in violazione dell'art. 105 Cost., che la riammissione in servizio dei magistrati ordinari prosciolti avvenga senza che il C.S.M. possa valutare la rilevanza disciplinare dei fatti che hanno formato oggetto di procedimento penale e che l'attribuzione ad essi delle funzioni avvenga senza che il C.S.M. possa valutare l'idoneità specifica, in concreto, del magistrato a rivestirle in relazione al posto richiesto;

che spetta invece al C.S.M., in base all'art. 105 Cost. e al principio di leale collaborazione, fornire al Governo e al Parlamento il proprio parere in ordine ai progetti di legge in materia di ordinamento giudiziario;

che spetta al C.S.M., ai sensi dell'art. 105 Cost., quando disponga la riammissione in servizio di magistrati ordinari prosciolti, valutare la rilevanza disciplinare dei fatti che hanno formato oggetto di procedimento penale e l'idoneità specifica, in concreto, del magistrato a rivestire quelle determinate funzioni in relazione al posto richiesto.

Per gli effetti, il C.S.M. chiede, infine, che la Corte annulli l'art. 3, comma 57, della legge n. 350 del 2003, nella parte in cui non prevede che il C.S.M. abbia il potere di valutare la rilevanza disciplinare dei fatti che hanno formato oggetto di procedimento penale e l'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 66 del 2004, convertito nella legge n. 126 del 2004, nella parte in cui non prevede che il C.S.M. abbia il potere di valutare l'idoneità specifica, in concreto, del magistrato a rivestire quelle determinate funzioni in relazione al posto richiesto.

6. — Questa Corte, con ordinanza n. 116 del 2005, ha dichiarato ammissibile il conflitto, disponendo la notifica del ricorso e della stessa ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica. Il ricorso e l'ordinanza di ammissibilità sono stati notificati al Presidente del Consiglio dei ministri e al Senato della Repubblica il 22 marzo 2005, alla Camera dei deputati il 23 marzo 2005 e sono stati depositati presso la cancelleria della Corte, con la prova delle avvenute notifiche, il 31 marzo 2005.

7. — La Camera dei deputati si è costituita in giudizio eccependo, preliminarmente, l'inammissibilità del conflitto, in quanto sollevato in relazione ad atti legislativi asseritamente lesivi delle attribuzioni costituzionalmente garantite.

Poiché la disciplina delle funzioni del C.S.M. è coperta da riserve di legge (artt. 102, 105, 106, 107 e 108 Cost.), ritenere ammissibile il conflitto proposto avverso la fonte costituzionalmente necessaria equivarrebbe a stravolgere il sistema della riserva di legge, finendo per consentire a tutti gli organi le cui funzioni siano regolate con legge di dolersi del contenuto della medesima attraverso lo strumento del conflitto.

Verrebbe, altresì, alterato il sistema della giustizia costituzionale delineato dalla Carta fondamentale, incentrato sul giudizio in via incidentale e nel quale la possibilità di censurare le leggi con strumenti diversi sarebbe circoscritta a casi limite.

È ben vero, riconosce la difesa della Camera, che la Corte costituzionale, nelle sentenze n. 457 del 1999 e n. 221 del 2002 ha ammesso il conflitto di attribuzione avente ad oggetto un atto legislativo; tuttavia la fattispecie oggetto del presente conflitto sarebbe del tutto diversa da quelle considerate in tali sentenze. Mentre nelle pronunce richiamate la ricorrente Corte dei conti lamentava la sottrazione di alcune delle proprie competenze, nel caso in esame, invece, si avrebbe una «semplice regolazione di una competenza comunque appartenente al C.S.M.». Pertanto, nelle prime due fattispecie l'instaurazione di un giudizio incidentale sarebbe stata difficile o impossibile mancando una competenza il cui esercizio fosse contestabile in sede giurisdizionale; nella fattispecie in esame, invece, la competenza ci sarebbe e dunque il suo esercizio ben potrebbe essere oggetto di sindacato giurisdizionale nel quale sarebbe possibile sollevare la questione incidentale di legittimità costituzionale.

Fuori delle ipotesi individuate nelle pronunce richiamate, il conflitto di attribuzione non potrebbe essere prospettato contro atti legislativi, se non nei casi puntualmente identificati dalla giurisprudenza, e cioè contro atti che comprimano diritti fondamentali e ne determinino un pregiudizio irreversibile e insanabile, così come chiarito nella sentenza n. 161 del 1995 e nell'ordinanza n. 73 del 1997 di questa Corte; e a ciò dovrebbe aggiungersi che, per quanto attiene al C.S.M., vi sarebbe una precedente pronuncia in termini con cui la Corte ha dichiarato l'inammissibilità di un conflitto identico a quello in esame (ordinanza n. 480 del 1995).

In ogni caso, secondo la difesa della Camera, sarebbe inammissibile la censura relativa alla pretesa violazione dell'art. 97 Cost., dal momento che in sede di conflitto di attribuzione non potrebbe essere lamentata la violazione di norme diverse da quelle che definiscono l'ambito delle attribuzioni riconosciute dalla Costituzione al ricorrente.

Infondate sarebbero poi le censure con cui il C.S.M. lamenta la violazione dell'art. 10 della legge n. 195 del 1958, in conseguenza della mancata acquisizione del parere del Consiglio medesimo ai fini della adozione della legge di conversione del decreto-legge n. 66 del 2004. Innanzitutto, osserva la Camera, detto parere sarebbe meramente facoltativo e non già obbligatorio, come sostenuto dal ricorrente. Inoltre, esso non sarebbe previsto dalla Costituzione, bensì da una legge ordinaria, e questa non potrebbe condizionare il procedimento di formazione delle leggi disciplinato dagli artt. 70 e ss. della Costituzione e dai regolamenti parlamentari.

Né la necessità dell'acquisizione del parere del C.S.M. potrebbe desumersi dal principio di leale collaborazione, il quale non sarebbe invocabile in relazione alla funzione legislativa, anche tenuto conto del fatto che tale principio opera solo rispetto ad un procedimento nel quale partecipino soggetti diversi, mentre il C.S.M. non parteciperebbe in alcun modo al procedimento legislativo.

Peraltro, anche con riguardo al C.N.E.L. che, a differenza del C.S.M., è espressamente qualificato dall'art. 99 Cost. come organo di consulenza delle Camere e del Governo, la Corte avrebbe negato l'obbligatorietà dei suoi pareri ai fini della adozione di leggi in materie di rilevanza economica e sociale (sentenza n. 44 del 1966).

Infondata sarebbe altresì la censura secondo cui la adozione di un decreto-legge avrebbe leso le prerogative del C.S.M. impedendogli di rendere il parere di cui all'art. 10 della legge n. 195 del 1958; infatti, l'art. 14 del regolamento del C.S.M. prevederebbe una procedura d'urgenza e, in concreto, il Consiglio in più occasioni avrebbe espresso il proprio parere su decreti legge.

Inoltre, la disciplina di profili attinenti all'ordinamento giudiziario mediante la decretazione d'urgenza non solo sarebbe da ritenere pienamente ammissibile (sentenza n. 184 del 1974), ma di essa, nella specie, sussistevano tutti i presupposti, dovendosi dare sollecita attuazione alle garanzie previste dall'art. 3 della legge n. 350 del 2003, attraverso le quali si sarebbe inteso tutelare il diritto al lavoro assicurando una sorta di risarcimento in forma specifica per i dipendenti che avessero subito una ingiusta sospensione dal lavoro o una cessazione dal medesimo.

Infondata sarebbe, inoltre, la doglianza relativa alla lesione delle prerogative del C.S.M. assicurate dall'art. 105 Cost. a seguito della limitazione della discrezionalità nel valutare la domanda di riassunzione dei magistrati.

Innanzitutto, la Costituzione rinvia alla legge la disciplina dei poteri del Consiglio e la riserva di legge costituirebbe la migliore e più efficace garanzia dell'autonomia e indipendenza della magistratura. Peraltro, questa Corte avrebbe già chiarito che tale riserva deve intendersi rispettata allorché il legislatore enunci criteri sufficientemente precisi, in grado di orientare la discrezionalità dell'organo decidente (sentenza n. 72 del 1991). In sostanza, sarebbe la legge a definire i poteri del C.S.M., lasciando un margine di apprezzamento discrezionale, e sarebbe ancora la legge a definire e garantire l'interesse generale. In ogni caso, la limitazione, ad opera delle norme denunciate, dei poteri del Consiglio si giustificerebbe in ragione della adozione di speciali strumenti di tutela dei diritti fondamentali dei singoli.

Quanto alla lamentata lesione delle prerogative del ricorrente a far valere eventuali profili di responsabilità disciplinare, la difesa della Camera ritiene tale censura innanzitutto inammissibile, sia in quanto le prerogative in materia di azione disciplinare spetterebbero a soggetti diversi dal Consiglio, sia in quanto, in tale materia, la facoltà di promuovere il conflitto di attribuzione spetterebbe non al Consiglio nella sua collegialità, ma alla sua sezione disciplinare.

La censura sarebbe comunque infondata, dal momento che la scelta legislativa sarebbe non solo ragionevole, ma anche doverosa, tenuto conto della ingiustizia che il magistrato avrebbe subito essendo stato sottoposto a procedimento penale dal quale è stato poi assolto. La previsione della riammissione in servizio avrebbe dunque valore di risarcimento in forma specifica del danno subito.

La lamentata lesione delle attribuzioni costituzionali del C.S.M. in forza della compressione del suo potere di apprezzamento discrezionale nel decidere sulla domanda del magistrato di riammissione in servizio in una funzione immediatamente superiore, sarebbe inammissibile, dal momento che, in tal modo, il Consiglio — chiamato ad adottare provvedimenti amministrativi — censurerebbe la legge che delimita la sua discrezionalità nell'adozione degli atti amministrativi medesimi. La previsione legislativa non sarebbe comunque irragionevole, dal momento che il C.S.M. manterrebbe il potere di valutare le attitudini del magistrato desumendole dalle funzioni già esercitate e ciò si giustificerebbe in quanto solo con riferimento a tali funzioni sarebbe possibile la valutazione, essendosi il rapporto di lavoro successivamente interrotto.

8. — Anche il Senato della Repubblica si è costituito in giudizio eccependo preliminarmente l'inammissibilità del conflitto in quanto proposto nei confronti di una legge.

Rileva innanzitutto la difesa del Senato che una decisione di tal genere non sarebbe preclusa dall'ordinanza con cui è stato dichiarato ammissibile il conflitto, trattandosi di una pronuncia emessa *in limine litis*.

In particolare, non ricorrerebbe nella fattispecie uno dei casi particolari in cui la Corte ha ammesso il conflitto di attribuzione in relazione ad atti legislativi e mancherebbe quel requisito della residualità del medesimo in forza del quale il conflitto dovrebbe escludersi nei casi in cui la legge da cui deriva la lesione delle competenze sia denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale.

Nel caso di specie un tale giudizio sarebbe pienamente configurabile. Il C.S.M., infatti, non si sarebbe trovato nell'alternativa indicata nel ricorso tra applicare la legge ovvero disapplicarla, ma avrebbe potuto darne un'interpretazione conforme a Costituzione (secondo la propria prospettazione) e, enfatizzando il profilo della previa valutazione delle attitudini, avrebbe potuto negare, in ipotesi, il ripristino del rapporto di servizio. A ciò sarebbe seguito un giudizio amministrativo nel quale il Consiglio avrebbe potuto prospettare la propria lettura delle norme e, in subordine, eccepirne l'incostituzionalità.

Il Senato rileva inoltre l'anomalia di un conflitto con cui si chiede alla Corte un controllo astratto di costituzionalità di una legge, nonché la pronuncia di sentenze di annullamento additive.

Nel merito, il ricorso sarebbe infondato. Le riserve di legge previste dalla Costituzione in materia di ordinamento giudiziario (art. 108) e in materia di poteri del C.S.M. (art. 105), siano esse da intendere come assolute, ovvero come relative, farebbero sì che sia pur sempre la legge a stabilire i criteri cui deve essere ancorato l'esercizio della discrezionalità del Consiglio.

Invece, ad avviso della difesa del Senato, il ricorso si baserebbe sulla pretesa del C.S.M. di sovrapporre le proprie scelte discrezionali a quelle legislative.

Peraltro, la disciplina legislativa sarebbe del tutto ragionevole. Per i magistrati che siano stati assolti nel giudizio penale con formula «non piena», il Consiglio avrebbe solo una facoltà di ripristinare il rapporto di impiego, nonché la possibilità di verificare se risultino elementi di responsabilità disciplinare o contabile. Nel caso di assoluzione con formula «piena», vi sarebbe invece l'obbligo della riassunzione del magistrato e sarebbe esclusa l'autonoma valutazione della rilevanza disciplinare dei fatti che hanno formato oggetto del giudizio penale. In sostanza, il legislatore avrebbe differenziato le due ipotesi, bilanciando diversamente i valori in gioco, da un lato, i diritti soggettivi e gli interessi legittimi dell'istante, dall'altro, il prestigio e la considerazione di cui deve godere l'ordine giudiziario.

Infondata sarebbe, comunque, l'asserita sottrazione di poteri valutativi circa la rilevanza disciplinare dei fatti oggetto del processo penale, dal momento che dopo la riammissione in servizio, il magistrato ben potrebbe essere sottoposto a procedimento disciplinare, ricorrendone le condizioni.

Inoltre, a differenza di quanto sostenuto nel ricorso, la legge n. 350 del 2003 e il decreto-legge n. 66 del 2004 non escluderebbero il potere del Consiglio di valutare l'idoneità specifica ed in concreto del magistrato a rivestire le funzioni in relazione al posto richiesto, essendo anzi espressamente previsto che debbano essere valutate le sue attitudini desunte dalle funzioni da ultimo esercitate.

Sostiene, ancora, il Senato che non spetterebbe al C.S.M. un potere di consultazione preventiva su tutte le materie che attengono all'ordinamento giudiziario: esso contrasterebbe con il procedimento costituzionalmente previsto di approvazione delle leggi, nell'ambito del quale neppure sarebbe ipotizzabile un principio di leale collaborazione. Inoltre, destinatario del parere previsto dall'art. 10 della legge n. 195 del 1958 sarebbe il Ministro della giustizia e non il Parlamento.

9. — Anche il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo «l'inammissibilità del ricorso per conflitto contro il Governo per difetto di legittimazione passiva».

Il conflitto, infatti, sarebbe sorto a seguito della adozione di normativa primaria da parte del Parlamento cui il Governo avrebbe partecipato solo in via parziale e temporanea, cioè attraverso l'adozione di un decreto-legge, destinato tuttavia, come tale, a «tramutarsi» in legge. Pertanto, a seguito della conversione in legge del suddetto decreto, la legittimazione passiva del Governo sarebbe venuta meno retroattivamente.

Comunque, la funzione consultiva del C.S.M., prevista dall'art. 10 della legge n. 195 del 1958 di cui si afferma la lesione, sarebbe estranea all'esercizio dell'autogoverno.

10. — In prossimità della data fissata per l'udienza pubblica, il C.S.M. ha depositato una memoria nella quale replica alle eccezioni sollevate dalla Camera e dal Senato.

Con riguardo al profilo della ammissibilità del conflitto, il ricorrente osserva che, in base alla giurisprudenza costituzionale, mentre il conflitto di attribuzione su norma di legge sarebbe strumento di difesa delle attribuzioni del ricorrente, la proposizione della questione di legittimità costituzionale sarebbe un generale e oggettivo mezzo di controllo della costituzionalità delle leggi, nel quale la norma sarebbe «scrutinata in base alla sua conformità a qualunque parametro costituzionale».

Lo strumento del conflitto di attribuzione sarebbe perciò inutilizzabile allorché il potere dello Stato, che si assume leso, abbia la possibilità di ricorrere davanti al giudice contro l'atto applicativo della norma che ritiene invasiva delle proprie attribuzioni, in quanto in tal caso otterrebbe uno scrutinio «ampio» ed «una più completa soddisfazione della propria pretesa». Viceversa, quando non vi sia un atto applicativo della norma lesiva, o quando esso non sia impugnabile da parte dello stesso organo o soggetto che si afferma leso, non sarebbe configurabile un idoneo giudizio.

Nel caso in esame, l'ammissibilità del conflitto proposto dal C.S.M. discenderebbe dall'obbligo imposto dalla legge di «riammettere in servizio, assegnando loro le relative funzioni» i magistrati, obbligo che determinerebbe la lesione delle attribuzioni costituzionali del ricorrente, anche indipendentemente dalla sua esecuzione.

Inconsistente sarebbe poi l'eccezione di inammissibilità del ricorso fondata sulla esistenza di una riserva di legge, posta dalla Costituzione, in ordine alla disciplina delle funzioni del C.S.M.. Tale riserva, infatti, non escluderebbe la sanzionabilità da parte della Corte in sede di conflitto della «esorbitanza della legge dai propri limiti costituzionali».

Infondata sarebbe, altresì, l'eccezione secondo cui la legittimazione a sollevare il conflitto spetterebbe alla sezione disciplinare del Consiglio e non già al *plenum*, dal momento che, se è vero che la Corte ha riconosciuto che tale sezione possa promuovere direttamente il conflitto avverso atti che ostacolano l'esercizio del potere disciplinare ad essa attribuito dalla legge, ciò peraltro non escluderebbe che la funzione disciplinare sia attribuita dalla Costituzione direttamente al Consiglio, che potrebbe pertanto rivendicarne la titolarità.

Il ricorrente, inoltre, precisa che oggetto della propria contestazione è che la legge escluda la possibilità per il C.S.M. di «valutare sotto il profilo disciplinare, ai fini della assegnazione delle funzioni ai magistrati cessati dal servizio, i medesimi fatti che furono oggetto del giudizio penale»; di conseguenza, unico organo legittimato a proporre il conflitto sarebbe il *plenum*.

Nel merito, la difesa del C.S.M. ritiene che l'esistenza di una riserva di legge non escluda affatto la discrezionalità dell'organo di autogoverno della magistratura ma che semplicemente la delimiti. Tale conclusione sarebbe coerente con la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale detta riserva non comporta che i criteri fissati dal legislatore siano così analitici e dettagliati da rendere vincolate le scelte del Consiglio. Viceversa, l'art. 3, comma 57, della legge n. 350 del 2003 avrebbe escluso qualsiasi discrezionalità del C.S.M., privandolo di ogni possibilità di apprezzamento e di valutazione nelle scelte concernenti le competenze attribuitegli dall'art. 105 Cost.

Sostiene, poi, il ricorrente che, a differenza di quanto prospettato dalla difesa del Senato, non sarebbe esperibile un'interpretazione adeguatrice delle disposizioni in esame. Infatti, la diversa disciplina dettata dall'art. 3, comma 57, della legge n. 350 del 2003 per i magistrati assolti con formula piena, rispetto alla disciplina prevista

dal comma 57-bis dello stesso articolo per i magistrati assolti con formule diverse — per i quali sarebbe espressamente consentito all'amministrazione di valutare elementi di responsabilità disciplinare e contabile — renderebbe evidente che, nel primo caso, la responsabilità disciplinare e contabile non potrebbe essere valutata.

Il ricorrente lamenta, ancora, che la delimitazione, ai fini della assegnazione delle funzioni, delle valutazioni che il Consiglio potrebbe effettuare precluderebbe l'accertamento delle attitudini effettive ed attuali in relazione allo svolgimento delle funzioni richieste, in tal modo sottraendo al C.S.M. «il *proprium* delle scelte in materia di promozione dei magistrati, in contrasto con l'art. 105 Cost.».

Per quanto attiene, infine, alla lamentata violazione del principio di leale collaborazione, in riferimento alla mancata acquisizione del parere del C.S.M., il ricorrente precisa che, trattandosi appunto dell'invocazione di un «principio» e non di una «regola», essa ben potrebbe coesistere con le norme concernenti il procedimento di formazione delle leggi.

11. — Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza il Senato ribadisce l'inammissibilità del conflitto sollevato dal C.S.M., sostenendo che esso darebbe luogo ad una anomala impugnazione diretta della legge, pur essendo facilmente attivabile un giudizio incidentale. Oltre all'ipotesi indicata nell'atto di costituzione, la difesa del Senato ritiene che un tale giudizio sarebbe configurabile anche nel caso in cui il Consiglio disattenda semplicemente la domanda del magistrato che si trovi nelle condizioni previste dalla legge, ovvero nel caso in cui un magistrato che si ritenga «scavalcato» impugni il provvedimento che attribuisce la funzione al soggetto istante.

Il conflitto sarebbe inammissibile in quanto sollevato avverso un atto legislativo anche perché, diversamente opinando, si arriverebbe alla conseguenza inaccettabile di istituzionalizzare una corsia preferenziale in favore del C.S.M. per impugnare le leggi sospettate di incostituzionalità.

Seguendo la prospettazione del ricorrente, secondo il Senato, si determinerebbe, altresì, una alterazione del procedimento di formazione delle leggi in materia di giustizia, dal momento che si renderebbe partecipe necessario il Consiglio, in tal modo alterando anche il principio di separazione dei poteri dello Stato per lo spazio pervasivo che verrebbe riconosciuto ad un organo che dovrebbe invece occuparsi degli aspetti amministrativi della gestione dell'ordine giudiziario.

Nella memoria si ribadisce, poi, l'inesistenza di un potere del C.S.M. di rendere pareri direttamente al Parlamento, dal momento che destinatario di essi sarebbe, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 195 del 1958, il Ministro della giustizia. Da ciò discenderebbe l'assenza di qualunque rapporto tra Consiglio e Parlamento e la conseguente impossibilità di invocare in materia il principio di leale collaborazione.

Un rapporto diretto tra Parlamento e Consiglio non sarebbe configurabile neppure con riguardo alla relazione al Parlamento sullo stato della giustizia, prevista dall'art. 28 del regolamento interno del C.S.M., in quanto, in realtà, destinatario della medesima sarebbe il Ministro della giustizia che se ne servirebbe per «affinare ed integrare la propria relazione alle Camere». Neppure darebbe luogo ad un rapporto giuridico la previsione contenuta nell'art. 13 del medesimo regolamento in merito a eventuali udienze conoscitive del Parlamento o comunque in merito a richieste circa il funzionamento della giustizia, dal momento che si tratterebbe di una norma interna che non troverebbe riscontro nei regolamenti parlamentari.

Inammissibile sarebbe, poi, la lamentata lesione delle prerogative del C.S.M. conseguente alla scelta di non dare rilievo disciplinare ai fatti oggetto del giudizio penale, dal momento che il Consiglio non sarebbe titolare dell'iniziativa disciplinare. Comunque, il legislatore, esercitando in modo ragionevole la propria discrezionalità, avrebbe deciso che il procedimento disciplinare non possa essere attivato ai fini della valutazione della riassunzione in servizio.

Anche ove si interpretassero le disposizioni censurate nel senso di escludere una valutazione sulla rilevanza disciplinare dei fatti, oggetto del procedimento penale, autonoma ed indipendente dalla apertura di un vero procedimento disciplinare, e dunque solo al fine di valutare l'opportunità della riassunzione in servizio, le censure sarebbero infondate. In sostanza, infatti, il Consiglio pretenderebbe di valutare la rilevanza disciplinare di un comportamento in presenza di una legge che stabilisce che tale rilevanza non c'è, allorché vi sia stata assoluzione con formula «piena». Inoltre, la pretesa del ricorrente porterebbe a configurare una sorta di sanzione disciplinare atipica e anomala, «consistente nel mancato reintegro», irrogata in assenza di un'iniziativa disciplinare vera e propria e al di fuori delle regole del procedimento disciplinare.

In ogni caso, la materia disciplinare, con riguardo ai magistrati, sarebbe coperta da riserva di legge e, nel caso di specie, la legge n. 350 del 2003 e il decreto-legge n. 66 del 2004 — nell'escludere che possa essere valutato il rilievo disciplinare dei fatti oggetto del giudizio penale, ai fini della riammissione in servizio — avrebbero effettuato una tipizzazione in negativo degli illeciti disciplinari.

Infine, le disposizioni legislative in esame avrebbero apportato solo limitate deroghe alla disciplina generale vigente in tema di assegnazione di funzioni e progressione in carriera, deroghe che, oltre ad essere giustificate dallo scopo risarcitorio che ne sarebbe alla base, non lederebbero le attribuzioni costituzionali del C.S.M., il quale dovrebbe comunque valutare la specifica idoneità del magistrato a rivestire le funzioni richieste, senza che la legge imponga al Consiglio una scelta vincolata.

12. — L'Avvocatura dello Stato, nella memoria presentata in prossimità dell'udienza, ribadisce il difetto di legittimazione passiva del Governo in ordine al conflitto proposto dal C.S.M.

Ciò impedirebbe, altresì, qualsiasi contestazione attinente al procedimento di formazione del decreto con riguardo alla mancata assunzione del parere del C.S.M. da parte del Ministro della giustizia, parere che — peraltro — sarebbe previsto dall'art. 10 della legge n. 195 del 1958 soltanto in relazione ai «disegni di legge» concernenti l'ordinamento giudiziario, e «non anche con riguardo ai provvedimenti aventi forza di legge adottati dal Governo».

Peraltro, secondo la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, sussistevano nella fattispecie i presupposti di necessità ed urgenza per l'emanazione del decreto-legge n. 66 del 2004, a seguito della scadenza del termine originariamente previsto dall'art. 3, comma 57, della legge n. 350 del 2003 per l'adozione del regolamento attuativo volto a rendere operativa la tutela risarcitoria in forma specifica prevista da detta disposizione.

Infine, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, la funzione consultiva invocata dal ricorrente avrebbe carattere meramente facoltativo.

13. — Anche la Camera dei deputati ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza, riproponendo l'eccezione di inammissibilità del conflitto in quanto concernente atto legislativo, dal momento che l'esperibilità di tale strumento sarebbe condizionata alla impossibilità di attivare il rimedio del giudizio incidentale.

Il ricorso sarebbe, altresì, inammissibile, in quanto con esso si chiede alla Corte una pronuncia additiva, mentre una tale pronuncia non è prevista nell'ambito del giudizio per conflitto di attribuzione, il quale è volto a dichiarare l'ordine delle attribuzioni ed eventualmente ad annullare l'atto adottato in violazione di quell'ordine e non già a dichiararlo incostituzionale.

In ogni caso, anche in relazione alle questioni incidentali, le pronunce additive sarebbero ammissibili solo nel caso in cui fossero a «rime obbligate», mentre nell'ipotesi in esame esisterebbe una pluralità di opzioni alternative.

Quanto alla censura concernente la violazione del principio di leale collaborazione, la Camera osserva che essa sarebbe inammissibile in quanto priva del *petitum*, dal momento che ad essa avrebbe dovuto fare seguito la domanda di annullamento del decreto-legge n. 66 del 2004 e della relativa legge di conversione. Ulteriore profilo di inammissibilità di tale censura deriverebbe dal fatto che nella delibera del C.S.M. relativa al promovimento del conflitto non vi sarebbe alcun riferimento ad essa.

In relazione al merito del ricorso, la difesa della Camera sostiene che la normativa in questione darebbe «attuazione a fondamentali esigenze costituzionali di giustizia» riguardando soggetti che sarebbero stati lesi, nel diritto al lavoro e alla onorabilità della propria figura professionale, dal semplice fatto dell'assoggettamento a procedimento penale.

14. — In data 24 giugno 2005, e pertanto fuori termine, ha depositato atto d'intervento *ad opponendum* il dott. Corrado Carnevale, concludendo per l'ammissibilità del conflitto, ma per la sua infondatezza nel merito.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Consiglio superiore della magistratura ha sollevato il presente conflitto lamentando la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali, in relazione agli artt. 77, 97, 105 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, ad opera dell'art. 3, comma 57, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), nonché dell'art. 2, comma 3, del decreto-legge 16 marzo 2004, n. 66 (Interventi urgenti per i pubblici dipendenti sospesi o dimessisi dall'impiego a causa di procedimento penale, successivamente conclusosi con proscioglimento), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 11 maggio 2004, n. 126, «nella parte in cui prevedono che il C.S.M. debba, senza procedere ad alcuna valutazione, riammettere in servizio il magistrato proscioltto in sede penale con una formula piena dopo che questi sia volontariamente cessato, a causa di tale pendenza, dall'ordine giudiziario, e laddove stabiliscono che a questi venga conferita, in casi di anzianità non inferiore a dodici anni nell'ultima funzione esercitata, una

funzione di livello immediatamente superiore, previa valutazione della sola anzianità di ruolo e delle attitudini desunte dalle ultime funzioni esercitate, e, nel caso di anzianità inferiore, una funzione, anche in soprannumero, dello stesso livello».

2. — Il ricorso per conflitto di attribuzione è inammissibile.

3. — Nell'ordinanza n. 116 del 2005, a conclusione della fase preliminare di deliberazione in punto di ammissibilità del conflitto, questa Corte ha esplicitamente affermato che «solo in seguito alla piena esplicitazione del contraddittorio», in particolare sul problema dell'«idoneità di atti aventi natura legislativa a determinare conflitto», avrebbe potuto «adottarsi una decisione definitiva».

A seguito dell'instaurazione del giudizio a cognizione piena nel contraddittorio di tutte le parti coinvolte, è ora possibile pronunciarsi definitivamente sul punto.

Secondo la più recente giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 457 del 1999), l'ammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato non può essere negata sulla sola base della natura legislativa degli atti ai quali venga ascritta, dal ricorrente, la lesione delle attribuzioni costituzionali in gioco. Deve, peraltro, «escludersi, nella normalità dei casi, l'esperibilità del conflitto tutte le volte che la legge, dalla quale, in ipotesi, deriva la lesione delle competenze, sia denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale» (*cfr.*, al riguardo, anche sent. n. 221 del 2002).

Questi principi hanno trovato ulteriore conferma nell'ordinanza n. 343 del 2003, là dove si è riconosciuto che il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è configurabile anche in relazione ad atti di rango legislativo «ove da essi possano derivare lesioni dirette all'ordine costituzionale delle competenze, ma solo nel caso in cui non esista un giudizio nel quale questi debbano trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione di legittimità costituzionale in via incidentale».

Non sussistendo alcuna valida ragione per discostarsi da tale orientamento, né essendo emersi elementi in tal senso nel corso del giudizio, deve essere ribadito che il conflitto avverso atto legislativo è sollevabile, di norma, da un potere dello Stato solo a condizione che non sussista la possibilità, almeno in astratto, di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale nell'ambito di un giudizio comune.

Nel caso di specie, è determinante la circostanza che il C.S.M., nel corso di uno dei giudizi comuni che possono essere attivati dagli interessati a seguito dell'adozione, da parte dello stesso C.S.M., dei provvedimenti regolati dalle norme *de quibus*, o comunque a seguito dell'inerzia serbata su istanze tendenti alla emanazione di tali provvedimenti, dispone della possibilità di eccepire, in via incidentale, l'illegittimità costituzionale delle norme legislative presentate in questa sede come asseritamente lesive delle proprie attribuzioni.

La possibilità che le disposizioni contestate siano scrutinate in via incidentale nel corso di simili giudizi, nei quali il Consiglio superiore può far valere le proprie ragioni, comporta, pertanto, la dichiarazione di inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione.

Restano assorbite le ulteriori eccezioni di inammissibilità prospettate dalle parti, nonché la questione dell'eventuale ammissibilità dell'intervento in giudizio della parte privata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Consiglio superiore della magistratura, indicato in epigrafe.*

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

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 luglio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 68

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° luglio 2005*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Energia - Norme della Provincia di Bolzano - Disposizioni transitorie in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico - Presentazione alla Giunta provinciale delle domande per nuove concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico in pendenza delle procedure d'infrazione n. 1999/4902 e n. 2002/2282 promosse dalla Commissione europea (art. 226 Trattato CE) - Ricorso dello Stato - Denunciata lesione della competenza statale esclusiva in materia di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico per il carattere transitorio o più propriamente temporaneo della disciplina stessa. - Esorbitanza dalle competenze statutarie - Mancata attesa della fissazione da parte dello Stato dei principi fondamentali - Inosservanza delle esigenze concorrenziali del mercato comunitario - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge Provincia di Bolzano 11 aprile 2005, n. 1.
- Costituzione artt. 117, secondo comma, lett. a) ed e); terzo comma; Statuto Regione Trentino-Alto Adige art. 9, punto 9.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale ha il proprio domicilio in via dei Portoghesi n. 12,

Nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, in persona del suo presidente, per la dichiarazione della illegittimità costituzionale della legge provinciale n. 1 dell'11 aprile 2005, Disposizioni transitorie in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico (B.U.R. n. 17 del 26 aprile 2005).

Transitorie sono definite quelle disposizioni che disciplinano la fase di passaggio tra la precedente e la nuova disciplina di una certa materia.

La legge provinciale non è destinata a raccordare normative diverse.

La transitorietà è probabilmente stata collegata a quanto dispone il primo comma dell'art. 1, dove l'intervento legislativo è motivato con l'attesa della fissazione delle modalità definitive per il rilascio delle concessioni di derivazione a scopo idroelettrico, modalità che dovrebbero essere desunte dalle sentenze che concluderanno le procedure di infrazione n. 1999/4902 e n. 2002/2282, che sarebbero state promosse dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 226 del trattato di Roma. La nuova disciplina, piuttosto che transitoria, viene a risultare temporanea, nel senso che, secondo le intenzioni della Provincia, sarebbe destinata ad operare per un tempo limitato, senza svolgere nessuna funzione di raccordo tra discipline successive diverse.

La legge, pertanto, si presenta organica, almeno entro certi limiti temporali, nel senso che per il periodo interressato viene a costituire la sola disciplina applicabile nel territorio provinciale. Se, come sembra, la sua legittimità costituzionale è stata fondata dalla provincia sulla transitorietà, la legge viene ad essere costituzionalmente illegittima in quanto contraddittoria e, quindi, irragionevole.

Come noto, ai sensi dell'art. 226 CE, dopo aver contestato l'infrazione, la Commissione emette un parere motivato. Se lo Stato non si conforma la Commissione può adire la Corte di giustizia.

I numeri riportati nel primo comma dell'art. 1 dovrebbero essere quelli dei dossiers costituiti presso la Commissione. Non sono stati individuati i pareri motivati né sono stati indicati i numeri dei procedimenti che sarebbero in corso davanti alla Corte di giustizia.

Come si è ricordato, l'esistenza di una contestazione di infrazione non comporta automaticamente la proposizione del ricorso perché la Commissione può, non deve proporlo.

La legge, pertanto, per questa mancanza potrebbe essersi posta un termine che non si verificherà mai. Da qui la sua irragionevolezza.

Dalla sua formulazione si ricava che la provincia ha provveduto senza assumere informazioni sullo stato dei procedimenti.

I due procedimenti risultano unificati ed hanno dato luogo ad un parere motivato del 7 gennaio 2004.

La Corte di giustizia non risulta ancora investita né ci sono elementi per prevedere se e quando lo sarà, cosicché la legge provinciale potrebbe operare come legge organica senza termine temporale. Nel frattempo è iniziato il procedimento per l'adeguamento delle norme di attuazione dello Statuto ai sensi dell'art. 107, d.P.R. n. 670 del 1972.

Il 16 dicembre 2004 la Commissione, di cui all'art. 107, primo comma, d.P.R. n. 670/1972, ha approvato un testo che ha sostituito i commi 1, 2 e 3 dell'art. 1-bis del d.P.R. n. 235/1977, abrogando i commi dal 6 al 12.

Il nuovo testo normativo prevede che per le grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico la provincia provveda con una legge, che, insieme ad altri aspetti, dovrà disciplinare «la tutela, la valorizzazione e l'utilizzo del demanio idrico in conformità alla previsioni del piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche di cui all'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381» (comma 2, lett. a) e dovrà stabilire «le procedure di evidenza pubblica nel caso di rilascio delle concessioni, regolando anche la durata» (comma 2, lett. b).

Provvedendo unilateralmente, quando il procedimento di adeguamento delle norme di attuazione era nella fase finale, la Provincia non solo ha violato il principio di leale collaborazione, ma si è anche svincolata da quei principi che saranno fissati dalle nuove norme in conformità all'orientamento comunitario.

L'art. 9.9 dello Statuto regionale esclude dalla sfera legislativa provinciale le grandi derivazioni a scopo idroelettrico.

Alla legge impugnata viene a mancare, pertanto, la base statutaria.

È solo sulla utilizzazione delle acque pubbliche che le province possono intervenire e la ragione di questa loro competenza sembra evidente. Utilizzare significa trarre beneficio dalle acque che scorrono restituendole poi al loro corso.

Le grandi derivazioni incidono, invece, sul regime complessivo dei corsi d'acqua con effetti anche sui territori di altre province e di altre regioni e per questo sono state tenute distinte dalla utilizzazione.

La competenza non può essere, pertanto, che dello Stato, la cui visione e capacità di coordinamento si estende a tutto il territorio.

È prevedibile che la provincia richiami l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, rivendicando la maggiore autonomia assegnata alle Regioni a statuto ordinario dall'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di produzione di energia.

Questo eventuale richiamo non sarebbe, peraltro, utile per dare alla legge un fondamento costituzionale.

Nel caso della Regione Trentino-Alto Adige c'è da verificare se l'ampliamento dell'autonomia operi nei confronti della regione o delle province.

La risposta non può essere trovata che nello Statuto.

Come si è visto, dall'art. 9.9 la potestà legislativa in materia di utilizzazione delle acque pubbliche è attribuita alle province.

Ma si è anche visto come le grandi derivazioni a scopo idroelettrico siano escluse per l'ampiezza territoriale degli effetti idraulici che possono comportare.

Se si ritenesse che l'art. 10 abbia inciso anche in questo caso sulla competenza statutaria, la potestà legislativa andrebbe attribuita all'ente a competenza territoriale più estesa perché si tratta di un settore in cui vengono toccati interessi non limitabili territorialmente in via preventiva.

La potestà competerebbe, pertanto, alla regione e non alla provincia il cui ricorso andrà dichiarato inammissibile.

La provincia, anche ad ammetterne la potestà legislativa, si sarebbe dovuta attenere ai principi fondamentali fissati dalla legge statale.

La stessa formulazione della legge conferma che questo principio è stato violato.

Nel primo comma è detto espressamente che si è inteso provvedere in via temporanea in attesa che, a seguito della conclusione delle procedure di infrazione, si arrivi alla definizione delle procedure stesse.

Si è provveduto, pertanto, in vista di eventi futuri (le sentenze della Corte di giustizia) a seguito dei quali dovrà intervenire prima di tutto lo Stato per fissare i principi fondamentali della materia.

La provincia non ha tenuto conto che, per evitare future infrazioni delle quali risponderrebbe lo Stato, sarà quest'ultimo che dovrà quanto meno fissare i principi fondamentali che consentano alle regioni, anche ad ammettere la potestà legislativa, di mantenersi nei limiti della legittimità comunitaria.

Ai sensi dell'art. 1.3 della legge n. 131/2003, che ha tradotto in norma quanto già si desumeva dalla giurisprudenza di codesta Corte, i principi fondamentali possono essere desunti dalle leggi statali vigenti.

Nel caso in esame, secondo lo stesso legislatore provinciale, i principi fondamentali, definiti impropriamente modalità definitive, andranno desunti dalle sentenze della Corte di giustizia, non ancora intervenute.

La norma impugnata è, pertanto, illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Nei procedimenti per infrazione, promossi ai sensi dell'art. 226 CE, parte responsabile può essere solo lo Stato, indipendentemente dalla articolazioni interne, ed è lo Stato che, nei confronti della comunità, ne subisce le conseguenze (in particolare v. art. 228 CE).

Si è, pertanto, nell'ambito dei rapporti dello Stato con l'Unione europea, che l'art. 117, secondo comma, lett. a) Cost. assegna alla legislazione esclusiva dello Stato.

Il dovere di attenersi agli obblighi derivanti dal Trattato incombe allo Stato ed è lo Stato che, ai sensi dell'art. 228, «è tenuto a prendere i provvedimenti per l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia», incorrendo, in mancanza, in una responsabilità anche patrimoniale.

In base al Trattato il rapporto Unione-Stato è, dunque, diretto.

Essendo la responsabilità comunitaria solo dello Stato, la materia non poteva che essere assegnata alla legislazione esclusiva statale per consentire allo Stato stesso di emettere tempestivamente le norme necessarie.

La produzione dell'energia è stata liberalizzata e per le violazioni a questo principio si va incontro a responsabilità comunitaria.

È questo un principio che la provincia dimostra di aver tenuto presente quando ha richiamato i due procedimenti.

La liberalizzazione comporta che le normative che la regolano assicurino la concorrenzialità del mercato.

La tutela della concorrenza è materia di legislazione esclusiva dello Stato.

Le esigenze della concorrenza debbono comunque essere tenute presenti nella disciplina di settore.

Da qui la illegittimità costituzionale della norma impugnata da ulteriori due punti di vista: per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost. ed in ogni caso per non aver atteso la fissazione da parte dello Stato dei principi fondamentali nei quali dovranno trovare tutela le esigenze concorrenziali del mercato comunitario, in conformità ai principi che saranno enunciati dalla Corte di giustizia.

L'art. 12.6 d.lgs. n. 387 del 2003, che ha dato attuazione alla direttiva 2001/77/CE in materia di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, non consente che l'autorizzazione, di cui al terzo comma dello stesso art. 12, sia subordinata né preveda misure di compensazione a favore delle regioni e delle province.

È, questo, un principio il cui carattere fondamentale non può essere messo in discussione, perché enunciato in sede di attuazione di una direttiva rivolta alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato comunitario.

Nella direttiva (considerando (12)) è enunciata la necessità di un sostegno da parte delle pubbliche autorità alle fonti energetiche rinnovabili, che possono consistere (considerando (14)) in esenzioni o sgravi fiscali ed in regimi di sostegno diretto dei prezzi.

L'art. 12.6 ha attuato la direttiva a questo proposito e la misura disposta è stata oggetto di valutazione da parte della Commissione ai sensi dell'art. 4 della direttiva quando ha verificato se gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità rinnovabili siano stati ridotti e se le norme siano oggettive e trasparenti (art. 6.1).

In quanto attuativo di una normativa comunitaria il carattere di principio fondamentale di quanto dispone l'art. 12.6 del d.lgs. n. 387/2003 dovrebbe essere fuori discussione.

Questo principio è violato dall'art. 1 della legge provinciale sotto un duplice profilo.

È richiesta una concessione (art. 1.1), invece della autorizzazione unica prevista dall'art. 12.3, attribuendo in questo modo al concedente potere più incisivi di quelli che la norma statale prevede in coerenza con la normativa comunitaria, che richiede un aumento della produzione da fonti rinnovabili.

Il rilascio è comunque condizionato all'adozione di specifiche misure di miglioramento e razionalmente ambientale e paesaggistico (art. 1.4).

Per quanto si è detto, in materia di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili è ancora più radicato il principio, che codesta Corte ha già enunciato, che «la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia elettrica e l'autonoma capacità di assicurare il soddisfacimento di tale fabbisogno» sfugge alle regioni, poiché la visione unitaria è possibile solo allo Stato.

Questo principio vale a maggior ragione quando si tratta di energia prodotta da fonte rinnovabili quanto per il cui aumento lo Stato incontra un obbligo comunitario.

Dalla legge impugnata traspare con tratti evidenti l'intendimento della provincia, ricca di energia prodotta sul posto, di tutelare i suoi interessi non energetici in misura massima, senza tenere conto degli interessi energetici delle altre regioni, comprese quelle attraversate dai corsi d'acqua nei quali andrebbero realizzate le opere.

Per il fatto che la provincia ha provveduto unilateralmente è mancata qualsiasi valutazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti, a tutela dei quali la Provincia non ha nemmeno inteso prevedere forme di collaborazione con lo Stato attraverso le quali dare ingresso agli interessi generali la cui tutela non può che competere allo Stato stesso.

*P. Q. M.*

*Si conclude perchè la legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1 del 2005 sia dichiarata costituzionalmente illegittima.*

Roma, addì 14 giugno 2005

IL VICE AVVOCATO GENERALE DELLO STATO: GLAUCO NORI

05C0737

N. 21

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 10 giugno 2005  
(della Regione siciliana)*

**Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali in materia fondiaria - Interpretazione autentica dell'art. 60, legge Regione Sicilia n. 2/2002 come norma avente «natura di misura fiscale di carattere generale» - Difformità di interpretazione manifestata con Nota della Agenzia delle entrate del 31 marzo 2005 - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione siciliana - Introduzione surrettizia di requisiti oggettivi non richiesti dalla norma regionale - Lesione delle competenze regionali in materia finanziaria - Violazione dell'autonomia finanziaria della Regione e del principio di leale cooperazione.**

- Nota della Agenzia delle entrate, Direzione regionale della Sicilia, prot. n. 2005/3.0/L/25079 del 31 marzo 2005, ed atti presupposti; Nota della Agenzia delle entrate, Direzione regionale della Sicilia, prot. n. 2005/4.2/30927 del 21 aprile 2005.
- Statuto Regione Sicilia art. 36; Decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1965, n. 1074, art. 6.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli avvocati Michele Arcadipane e Giovanni Carapezza Figlia, ed elettivamente domiciliato presso la sede della Regione siciliana in Roma, via Marghera n. 36, autorizzato a proporre ricorso con deliberazione della giunta regionale n. 205 del 20 maggio 2005 (All. 1);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la risoluzione del conflitto di attribuzione insorto tra la Regione siciliana e lo Stato per effetto della nota dell'Agenzia delle entrate - Direzione regionale della Sicilia, prot. n. 2005/3.0/L25079 del 31 marzo 2005 (All. 2) — trasmessa alla regione, e per essa all'assessorato regionale del bilancio e delle finanze, in allegato alla nota del presidente del Consiglio notarile di Palermo, prot. n. 352 del 4 aprile 2005 (All. 3), pervenuta il 5 aprile 2005, dalla cui data, ai sensi dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, decorre il termine per produrre ricorso — e degli atti dalla stessa presupposti (ancorché non portati ufficialmente a conoscenza dell'amministrazione regionale, quali la ivi richiamata nota della stessa Agenzia delle entrate - Direzione centrale normativa e contenzioso, prot. n. 53667 del 23 marzo 2005, al cui orientamento l'impugnata nota del 31 marzo 2005 assume prestare ottemperanza) e della successiva nota della medesima Agenzia delle entrate - Direzione regionale della Sicilia, prot. n. 2005/4.2/30927 del 21 aprile 2005 (All. 4), con le quali, nell'impartire direttive agli Uffici dipendenti al fine dell'esercizio dell'azione di accertamento circa la sussistenza dei requisiti prescritti per beneficiare delle agevolazioni fiscali disposte dall'art. 60 della l.r. 26 marzo 2002, n. 2, è stato manifestato un orientamento interpretativo della richiamata disposizione regionale in assoluto contrasto con la portata normativa della medesima quale con certezza risulta desumibile dalla interpretazione autentica recata dall'art. 99 della l.r. 16 aprile 2003, n. 4, e dalla conseguente lettura enunciata dalla competente amministrazione regionale.

#### F A T T O

L'art. 60 della l.r. 26 marzo 2002, n. 2, recante «disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002», rubricato «Agevolazioni fiscali» dispone:

«1) al fine di favorire la ricomposizione fondiaria, aumentare le economie di scala e ottimizzare il ritorno degli investimenti nel settore agricolo, gli atti elencati al primo comma dell'art. 1 della legge 6 agosto 1954, n. 604, da chiunque posti in essere fino alla data del 31 dicembre 2006, sono soggetti alle imposte di registro e ipotecaria nella misura di cui all'art. 9 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601 e sono esenti dalle imposte di bollo e catastale».

Allo scopo di chiarire la reale portata della misura fiscale introdotta, e ad escludere dubbi interpretativi refluenti sull'applicazione della disposta agevolazione, il legislatore regionale, con intento ricognitivo e con efficacia retroattiva, mediante l'art. 99 della l.r. 16 aprile 2003, n. 4, recante «Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003», rubricato «Interpretazione autentica dell'art. 60 della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2», e quale risulta a seguito dell'integrazione disposta dall'art. 76, comma 40, della l.r. 3 dicembre 2003, n. 20, sancì che:

«Alle agevolazioni di cui all'art. 60 della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2 deve riconoscersi la natura di misura fiscale di carattere generale rivolta a chiunque ponga in essere, a partire dal 1° gennaio 2002 e fino alla data del 31 dicembre 2006, gli atti indicati nello stesso articolo».

Con nota prot. n. 8191 del 19 maggio 2003 (All. 5), il competente assessore regionale per il bilancio e le finanze, nel fornire chiarimenti di carattere generale in ordine alla normativa in questione, ebbe conseguentemente ad evidenziare che il richiamo operato dal legislatore regionale all'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 1954, n. 604, «deve intendersi riferito solo al fine della individuazione della tipologia degli atti» esenti dalle imposte di bollo e catastali, e soggetti alle imposte di registro e ipotecaria nella misura fissa, e che «nessun rilievo può, quindi, essere attribuito, al fine di una compiuta ricostruzione della portata applicativa della norma in argomento, tanto ai riferimenti soggettivi, alle condizioni e ai requisiti previsti nell'art. 2 della citata legge n. 604/1954, quanto all'ambito territoriale specificamente individuato nel richiamato art. 9 del d.P.R. n. 601/1973 e nell'art. 5-bis della legge 31 gennaio 1994, n. 97, per i quali continuano a trovare applicazione le agevolazioni fiscali previste dalla vigente normativa statale».

L'indicata assessoriale venne poi, con nota prot. n. 2003/53094 del 10 giugno 2003 (All. 6), diffusa agli uffici locali - senza commento alcuno, e quindi implicitamente recependola e facendola propria — dall'Agenzia delle entrate - Direzione regionale della Sicilia, che comunque già in precedenza, nell'immediatezza dell'entrata in vigore della norma regionale recante le agevolazioni di che trattasi, con nota prot. 2002/34022 del 12 aprile 2002 (All. 7), aveva espresso, in assoluta e condivisa conformità alla lettera ed allo spirito della legge, il proprio orientamento sulla portata normativa della disposizione in discorso.

In riscontro infine ad una richiesta di delucidazioni formulata dall'Agenzia delle entrate - Direzione regionale della Sicilia, con nota prot. n. 2005/4.2/3016 del 14 gennaio 2005 (All. 8), la Regione siciliana - Assessorato del bilancio e delle finanze - Dipartimento finanze e credito, con nota prot. n. 4863 del 10 febbraio 2005 (All. 9), ha ribadito la posizione interpretativa dell'amministrazione regionale, già espressa con la citata assessoriale prot. n. 8191 del 19 maggio 2003 in ordine all'ambito di applicabilità dell'art. 60 della l.r. n. 2/2002, che, interpretato autenticamente dall'art. 99 della l.r. n. 4/2003, riveste natura di misura fiscale di carattere generale e non presuppone dunque, per la propria applicazione, il possesso dei requisiti oggettivi e soggettivi richiesti viceversa dalla normativa nazionale per analoghe disposizioni.

Inopinatamente l'Agenzia delle entrate, con le censurate note — senza procedere ad ulteriori interlocuzioni con la competente amministrazione regionale — nell'impartire direttive ai propri uffici locali, ha smentito quanto in precedenza dalla stessa asserito, ed ha ricondotto l'intervento agevolativo regionale ai soli atti idonei a costituire la piccola proprietà contadina, limitando dunque l'operatività e l'ambito della norma ad una ristretta e modesta tipologia di interventi.

Come risulta manifesto dalla semplice esposizione dei fatti le predette note dell'Agenzia delle entrate risultano lesive della potestà legislativa, e delle correlate attribuzioni, della Regione siciliana in materia finanziaria nonché del principio costituzionale di leale cooperazione, e vengono censurate per le seguenti ragioni di

#### D I R I T T O

Violazione dell'art. 36 dello Statuto della Regione siciliana e delle relative norme di attuazione in materia finanziaria approvate con decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074.

Premessa la certa spettanza alla regione di una puntuale potestà legislativa in materia tributaria che trova la sua fonte nell'art. 36 dello Statuto e che espressamente viene richiamata dall'art. 6 del d.P.R. 25 luglio 1965, n. 1074, ancorché esercitabile, per ciò che concerne i tributi erariali, «nei limiti segnati dai principi del sistema tributario statale e dai principi della legislazione statale per ogni singolo tributo» (Corte costituzionale, sentenza n. 111 del 1999), non può disconoscersi all'Assemblea regionale siciliana — come peraltro, in via generale, a ciascun Organo legislativo — il diritto ed il dovere di farsi carico dell'interpretazione delle proprie leggi, laddove risultino anche astrattamente soggette ad interpretazioni non corrispondenti alla volontà dello stesso legislatore.

In conformità con quanto da codesta ecc.ma Corte sancito con la sentenza 123 del 1988, secondo cui «l'esistenza di interpretazioni giudiziali discordanti, costituendo un dato estrinseco alla legge interpretativa e al suo contenuto, non può considerarsi un presupposto indispensabile di legittimità dell'intervento del legislatore che, in base a scelte politico-discrezionali, decida di imporre *erga omnes* un certo significato normativo di precedenti disposizioni», va ritenuto che l'intervento legislativo di chiarificazione può ben essere giustificato anche soltanto dall'esigenza di fornire una precisazione in ordine al significato del testo finalizzata a vincolare in tal modo l'interprete a non attribuirgliene uno diverso e ad applicare la disposizione oggetto dell'interpretazione autentica con la portata normativa in tal modo determinata.

In ogni caso, poi, detto intervento legislativo retroattivo, anche a prescindere dalla autoqualificazione dello stesso come interpretazione autentica, opera sul piano delle fonti, ossia della *regula juris* che dai soggetti cui spetta la relativa applicazione deve essere osservata.

Ma in violazione di siffatti principi fondamentali, la cui osservanza garantisce innanzitutto un corretto svolgersi dei rapporti tra poteri, l'Agenzia delle entrate ha manifestato un orientamento interpretativo che si pone in palese contraddizione con l'interpretazione autentica dell'art. 60 della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2, recata dall'art. 99 della l.r. 16 aprile 2003, n. 4, esautorando, di fatto, l'organo legislativo regionale dall'esercizio di potestà rientranti nell'ambito della competenza normativa ascrivita.

Ed infatti, il vincolare l'agevolazione fiscale introdotta dal suddetto art. 60 della l.r. 2 del 2002, alla sussistenza di quei requisiti oggettivi, relativi al fondo, che connotano gli atti posti in essere per la formazione e l'arrotondamento della piccola proprietà contadina, significa disattendere la norma regionale che finalizza l'intervento a scopi ben più ampi e complessi. Ed invero le agevolazioni in discorso vengono testualmente concesse «al fine di favorire la ricomposizione fondiaria, aumentare le economie di scala e ottimizzare il ritorno degli investimenti nel settore agricolo»; scopi tutti che presuppongono esclusivamente che gli atti oggetto del beneficio, e cioè quelli «elencati al primo comma dell'art. 1 della legge 6 agosto 1954, n. 604, da chiunque posti in essere» abbiano ad oggetto terreni e pertinenze ricadenti in zone destinate dagli strumenti urbanistici ad uso agricolo.

Il correlare viceversa l'attribuzione delle agevolazioni in discorso alla ricorrenza di quelle condizioni e requisiti previsti dall'art. 2 della legge 6 agosto 1954, n. 604, non richiamato peraltro, volutamente, dal legislatore regionale, nega autonomia alla disposizione regionale, ne travisa e ne svia le finalità e pone nel nulla la precisazione relativa alla normativamente asserita «natura di misura fiscale di carattere generale» (*cf.* art. 99 della l.r. n. 4/2003) attribuita alla disposta agevolazione fiscale.

Ancora la ribadita indifferenza dell'elemento soggettivo conseguente alla esplicita estensione dell'intervento in ordine agli atti «da chiunque posti in essere», confligge e contraddice ogni possibile richiamo interpretativo a requisiti attinenti l'acquirente, il permutante o l'enfiteuta individuati dall'art. 2 della legge 6 agosto 1954, n. 604, con esclusivo riferimento, peraltro, in relazione alle tipologie di condizioni individuate, alle sole persone fisiche.

Ribadito dunque che l'interpretazione della legge compiuta dallo stesso legislatore, con effetto *ex tunc*, mediante una legge successiva, assume valore esclusivo proprio perché introdotta con atto avente pari efficacia della norma precedente, e che la legge di interpretazione autentica, esplicitando l'intendimento del legislatore circa il significato da attribuire ad una precedente disposizione, e determinando la portata normativa, veridicamente accertata, ed il conseguente limite applicativo di essa, rende vincolante una scelta ermeneutica rientrante tra le varianti di senso compatibili con il tenore letterale della norma interpretata, risulta palese la violazione posta in essere con le impugnate note che individuano una interpretazione assolutamente divergente con quella autentica.

Violazione del principio costituzionale di leale cooperazione.

Risulta, inoltre, certamente leso il principio di leale cooperazione, valore fondamentale cui la Costituzione informa i rapporti tra gli Enti che costituiscono la Repubblica, e tra essi, nella specie, tra Stato e Regione, la cui espressione minima si configura nel dovere di mutua informazione, e che, in ragione delle attribuzioni istituzionalmente ascritte, avrebbe, nella fattispecie, quantomeno imposto il raggiungimento di una preventiva intesa in ordine alle determinazioni da assumere.

E tale lesione risulta ancora più grave considerato che la prima delle due note impugnate, nonostante le pregresse interlocuzioni con il competente Assessorato del bilancio e delle finanze — cui tra l'altro risulta istituzionalmente ascritta, ai sensi del «Testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della Regione siciliana», approvato con decreto del Presidente della Regione 28 febbraio 1979, n. 70, la materia delle «Imposte dirette e indirette. Tasse. Tributi, entrate in genere e catasto» — non è stata neppure portata a conoscenza della Regione siciliana, che ne ha acquisito notizia e cognizione soltanto a seguito della trasmissione disposta dal Consiglio notarile di Palermo, allarmato dal relativo contenuto che, configurando una «nuova» interpretazione dei requisiti necessari ai fini della usufruibilità delle agevolazioni previste dall'art. 60 della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2», determina «un grave pregiudizio economico per un rilevantissimo numero di cittadini (contribuenti), i quali, facendo affidamento sulla esistenza di un regime agevolativo collaudato in tre anni di stipule, hanno acquistato in tutto il territorio regionale diverse porzioni di terreni a destinazione agricola».

Si evidenzia a tal proposito che la revoca delle agevolazioni in argomento, ipotizzata dall'Agenzia delle entrate in relazione alla mancanza di quei requisiti oggettivi la cui sussistenza risulta imposta soltanto in data successiva alla stipula di atti avvenuta nel lasso temporale intercorso dall'entrata in vigore della disposizione regionale — e dunque, ai sensi delle precedenti indicazioni della stessa Agenzia (*cf.* Allegati 7 e 6), regolarmente rogati e registrati — determinerebbe la lesione di quel principio comunitario di legittimo affidamento, in giurisprudenza caratterizzato in termini di tutela dell'interesse privato, che si impone quale principio generale dell'attività amministrativa in osservanza del disposto dell'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, quale risulta a seguito delle modifiche ed integrazioni recate dall'art. 1 della legge 11 febbraio 2005, n. 15, ma che già improntava i rapporti tra contribuente ed amministrazione finanziaria ai sensi dell'art. 10 della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente».

Il richiamato principio della tutela del legittimo affidamento — cui consegue l'impossibilità di irrogare sanzioni o di richiedere interessi moratori al contribuente laddove egli si sia conformato a indicazioni contenute in atti dell'amministrazione finanziaria ancorché successivamente modificate (*cf.* art. 10, comma 2, legge 27 luglio 2000, n. 212), e che nella fattispecie si concretizza nella conservazione nel trattamento tributario dianozi riconosciuto coerente al disposto normativa — trova peraltro il suo fondamento nel principio costituzionale di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (art. 3 Cost.) e costituisce un «elemento essenziale dello Stato di diritto» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 525 del 2000), che non può essere leso neppure da norme di legge che incidano irragionevolmente su situazioni già in precedenza regolate.

P. Q. M.

*Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale:*

*accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità delle impugnate note — e degli atti dalle stesse presupposti nonché di quelli, eventuali, alle medesime correlati — in quanto lesive della potestà legislativa regionale e del principio di leale cooperazione;*

*pronunciare in conseguenza l'annullamento degli atti censurati.*

*Si depositano con il presente atto:*

- 1) autorizzazione a ricorrere (deliberazione della giunta regionale n. 205 del 20 maggio 2005);*
- 2) copia della nota dell'Agenzia delle entrate - Direzione regionale della Sicilia, prot. n. 2005/3.0/L25079 del 31 marzo 2005;*
- 3) copia della nota del Presidente del Consiglio notarile di Palermo, prot. n. 352 del 4 aprile 2005;*
- 4) copia della nota della medesima Agenzia delle entrate - Direzione regionale della Sicilia, prot. n. 2005/4.2/30927 del 21 aprile 2005;*
- 5) copia della nota dell'Assessorato regionale del bilancio e delle finanze, prot. n. 8191 del 19 maggio 2003;*
- 6) copia della nota dell'Agenzia delle entrate - Direzione regionale della Sicilia, prot. n. 2003/53094 del 10 giugno 2003;*
- 7) copia della nota dell'Agenzia delle entrate - Direzione regionale della Sicilia, prot. 2002/34022 del 12 aprile 2002;*
- 8) copia della nota dall'Agenzia delle entrate - Direzione regionale della Sicilia, prot. n. 2005/4.2/3016 del 14 gennaio 2005;*
- 9) copia della nota della Regione siciliana - Assessorato del bilancio e delle finanze - Dipartimento finanze e credito, prot. n. 4863 del 10 febbraio 2005.*

Palermo, addì 30 maggio 2005

AVV. Michele ARCADIPANE - AVV. Giovanni CARAPEZZA FIGLIA

05C0692

N. 348

*Ordinanza del 28 aprile 2005 emessa dal Giudice di pace di Palermo  
nel procedimento civile vertente tra Ganci Francesco contro Prefetto di Palermo*

**Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Contestazione immediata al trasgressore - Necessaria notifica del verbale all'obbligato in solido - Mancata previsione - Disparità di trattamento fra trasgressore ed obbligato in solido quanto alla possibilità di tutelare i rispettivi diritti - Compressione del diritto di difesa del proprietario del veicolo.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 200 e 201.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Sciogliendo la riserva;

Ritenuto che la mancata notifica del verbale d'accertamento anche all'obbligato in solido, odierno ricorrente, determina l'impossibilità per quest'ultimo a venire a conoscenza, immediatamente, del fatto contestato e, quindi, potere esercitare il proprio diritto di difesa nelle varie fasi del procedimento d'opposizione;

Ciò premesso, questo giudice, ritiene non manifestamente infondata l'eccezione d'incostituzionalità sollevata dal ricorrente relativa agli articoli 200 e 201 c.d.s. in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono in caso di contestazione immediata al trasgressore, anche la necessaria notifica all'obbligato in solido;

Le predette norme del c.d.s. (articoli 200 e 201) violerebbero il dettato della Carta costituzionale sancito agli artt. 3 e 24, non ponendo, i soggetti obbligati in solido alla sanzione amministrativa, in parità di trattamento e nelle stesse possibilità di tutelare i propri diritti e gli interessi legittimi, del conducente-trasgressore.

Invero, nella fattispecie, la mancata notifica del verbale d'accertamento di violazione al C.d.S. al proprietario del mezzo, che dalla legge è obbligato in solido con il trasgressore materiale, determina la mancata possibilità per costui di esercitare il proprio diritto di difesa ponendo in posizione diversa il conducente-trasgressore e il proprietario del mezzo e in ciò violando, come si è detto, l'art. 24 della Carta fondamentale.

*P. Q. M.*

*Sospende il giudizio, in attesa che la Corte costituzionale si pronunci in ordine all'elevata eccezione d'incostituzionalità e conseguentemente dispone che gli atti vengano inviati alla Corte costituzionale ed alle altre Autorità come per legge.*

Palermo, addì 26 aprile 2005

*Il giudice di pace: BONFIGLIO*

05C0763

N. 349

*Ordinanza del 2 novembre 2004 (pervenuta alla Corte costituzionale il 30 giugno 2005) emessa dal Giudice di pace di Aversa nel procedimento civile vertente tra Ricciardi Luigi contro Assitalia assicurazioni S.p.A.*

**Procedimento civile - Procedimento davanti al giudice di pace - Giudizio secondo equità - Esclusione per le controversie relative ai c.d. contratti di massa, pur se di valore inferiore a millecento euro - Conseguente appellabilità dinanzi al Tribunale delle sentenze emesse in tali giudizi dal giudice di pace - Sostanziale vanificazione della possibilità di difesa processuale personale nelle cause di modesto ammontare (art. 82 cod. proc. civ.) - Compressione del diritto di difesa dei soggetti meno abbienti.**

- D.L. 8 febbraio 2003, n. 18, convertito con modifiche nella legge 7 aprile 2003, n. 63, art. 1 [sostitutivo dell'art. 113, comma secondo, cod. proc. civ.].
- Costituzione, art 24; cod. proc. civ., art. 82 (introdotto dall'art. 20 della legge 21 novembre 1991, n. 374).

IL GIUDICE DI PACE

Ha emesso la seguente ordinanza nel giudizio iscritto al n. 2196/04 di ruolo generale civile dell'anno n. 2004 tra Ricciardi Luigi, residente in Aversa, via Altavilla, 128 ed elettivamente domiciliato con i difensori avv. Rossella Apicella e dott. Marica Pisanelli in Trentola Ducenta, via Roma n. 41; attore, e Assitalia S.p.A., con sede in Roma - Corso d'Italia, 33 ed elettivamente domiciliata con il difensore avv. Egidio Manzelli con studio in Alife alla via Vessella, 22; convenuta.

*Conclusioni*

All'udienza del 14 ottobre 2004 è presente l'avv. Rossella Apicella per il sig. Ricciardi Luigi, la quale si riporta a tutte le proprie difese ed atti di causa.

Deposita comparsa conclusionale alla quale integralmente si riporta, con vittoria di spese, competenze di giudizio e attribuzione ai procuratori costituiti e chiede che la causa venga introitata a sentenza.

*Svolgimento del giudizio*

Con atto di citazione notificata il 4 maggio 2004 il sig. Ricciardi Luigi conveniva in giudizio la S.p.A. Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia per sentirne pronunciare la condanna al pagamento di € 356,36 asseritamente percepite, quale indebito aumento, praticato dalla predetta Compagnia per gli anni 1995-2000 sulla polizza RCA n. 130/91/00166875, che produceva unitamente a ricevute di pagamenti.

Nel chiedere la detta condanna, anche con adozione di criterio equitativo, la parte attrice deduceva che la misura del premio percepito dalla S.p.A. Assitalia era risultata frutto di un aumento stabilito, dalla Compagnia, in violazione della normativa sulla concorrenza, sanzionata (a carico della stessa Assitalia S.p.A., al pari che di numerose altre Compagnie di assicurazioni) da provvedimento dell'Autorità Garante della concorrenza e del Mercato, confermato da sentenza del Consiglio di Stato del 27 febbraio 2002.

Si instaurava il contraddittorio con l'impugnativa costituzione della convenuta Società assicurativa, che, gradatamente, eccepiva:

- a) l'incompetenza funzionale dell'adito giudice, dovendosi ritenere la competenza della Corte di appello di Napoli in applicazione del dettato di cui all'art. 33, secondo comma della legge n. 287/1990;
- b) la nullità della citazione per indeterminatezza ex art. 164 c.p.c.;
- c) l'infondatezza della domanda, per non rientrare l'oggetto della domanda nella fattispecie di cui al provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 28 luglio 2000, n. 377 e per inesistenza di un indebito oggettivo e di un inadempimento contrattuale da parte della Compagnia;
- d) l'inapplicabilità, al caso di specie, del criterio di cui al secondo comma dell'art. 113 c.p.c., per effetto del decreto-legge n. 18/2003 convertito in legge in data 2 aprile 2003.

*Motivi della decisione*

Nel prendere in esame l'oggetto della presente controversia, si appalesa opportuno delibare le eccezioni sollevate dalla convenuta società assicuratrice.

Per quanto attiene all'asserita incompetenza funzionale di questo giudice di pace, si ritiene di non condividere le argomentazioni sostenute dalla società convenuta, adeguandosi alla tesi esaustivamente ribadita dalla S.C. con sentenza del 9 dicembre 2002, n. 17475 che, smentendo il diverso avviso di talune sentenze di giudici di merito (tutte — per vero — precedenti alla ricordata pronuncia della Suprema Corte) ha chiarito come, nel caso come quello di specie, l'azione restitutoria intrapresa dall'assicurato va disciplinata secondo i criteri ordinari della competenza e non secondo quelli dettati dall'art. 33 della legge n. 287/1990.

In ordine all'altra eccezione sollevata, vale rilevare che il *thema decidendum* non verte sulla validità o meno della polizza assicurativa e su diritti da essi deducibili, bensì su un oggetto che non vede messa in discussione l'originaria polizza assicurativa, ma muove censura ad un'iniziativa rivelatasi arbitraria (quale l'aumento del premio) posta in essere dalla compagnia assicurativa, circostanza venuta alla cognizione dell'assicurato solamente a seguito della nota pronuncia della Autorità di Garanzia, cui — pur in assenza di connotazioni giurisdizionali — può, tuttavia, attribuirsi carattere di presupposto logico e fattuale dell'azione stessa, da intendersi quale vera e propria azione a contenuto risarcitorio.

Ciò posto, nel confermare la competenza dell'adito g.d.p. e pervenire al conseguente rigetto delle eccezioni sollevate dalla convenuta compagnia, questo giudice ancor prima di passare alla delibazione del merito della controversia ritiene pregiudiziale valutare i possibili profili di incostituzionalità afferenti la novella introdotta con il d.l. 8 febbraio 2003, n. 18 e successiva legge di conversione (del 2 aprile 2003), sia nel senso indicato dalla parte attrice nelle proprie difese (in particolare, in memoria conclusionale depositata all'udienza del 14 ottobre 2004), sia con riferimento ad altre valutazioni, promuovibili anche *ex officio*, secondo consolidato orientamento dottrinario e giurisprudenziale.

Va chiarito subito che non può, in alcun modo, condividersi la tesi attorea che pretenderebbe che il giudice — previa declaratoria (sic!) di incostituzionalità della norma in argomento (il cui contenuto è definito dallo stesso attore «aberrante», poiché in contrasto con l'art. 24 della Costituzione) — dovrebbe pervenire all'accoglimento della domanda, utilizzando i criteri di cui al secondo comma dell'art. 113 c.p.c., ignorando — con ciò stesso — la modifica legislativa introdotta dal ricordato decreto legge (c.d. «salva-compagnie»): si tratta, invero, di un

potere che è sottratto al Giudice di pace, così come ad ogni altro giudice ordinario, la cui pronuncia è limitata — com'è noto — ad identificare unicamente l'eventuale non infondatezza di eccezioni di incostituzionalità di una norma, rinviandone la deliberazione alla competenza della Consulta.

Nel caso di specie, l'esame del contenuto del terzo comma dell'art. 1 del citato decreto-legge n. 18/2003 mostra un possibile profilo di contrasto con un fondamentale dettato costituzionale (art. 24 Cost.). Ben vero, secondo la normativa previgente alla modifica (*rectius*:restrizione) del secondo comma dell'art. 113 c.p.c., il combinato disposto dell'art. 82 c.p.c. e 113 dello stesso codice di rito, anteriore alla novella, assicurava ai cittadini, ed in special modo a quelli con minori capacità economiche, la possibilità di stare in giudizio dinanzi al g.d.p., (per i giudizi compresi nel limite di € 516,46), senza necessità di difensore, avvalendosi, così, di un diritto costituzionalmente garantito, quale il diritto di difesa. Or bene, l'introduzione (contenuta nel citato art. 1 del d.l. n. 18/2003) della possibilità di impugnare dinanzi al tribunale le sentenze relative alla fascia di valore minore (elevata ad € 1.100,00) nei giudizi aventi ad oggetto i c.d. «contratti di massa», (tali sono definiti i contratti assicurativi realizzati in forma adesiva mediante prestampati), comporta quale conseguenza che, allorquando la compagnia assicurativa dopo un'eventuale sua soccombenza, riterrà di interporre giudizio di appello avverso una sentenza del g.d.p. (pur relativa a domanda di valore inferiore ad € 1.100,00), non essendo consentita l'autodifesa dinanzi al tribunale, per l'appellato non abbiente risulterà — di fatto — vanificata la garanzia costituzionale della difesa (senza l'ausilio di un legale) prevista dall'art. 82 c.p.c., il cui contenuto era stato introdotto con la Legge istitutiva del giudice di pace (legge 21 novembre 1991 n. 374), in vigenza della inappellabilità (per ragioni di merito) delle sentenze relative alla ricordata fascia di valore emesse da tale giudice.

Alla stregua di siffatte considerazioni emerge, dunque, — a sommessso avviso del sottoscritto giudicante — la non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 18 dell'8 febbraio 2003 (come tale recepito in successiva legge di conversione del 2 aprile 2003 nella parte in cui pur senza averla espressamente modificata e/o abrogata, limita, fino a vanificarne la portata, la previsione normativa dell'art. 82 c.p.c., comprimendo il diritto di difesa costituzionalmente garantito (dall'art. 24 della vigente Costituzione) a detrimento dei cittadini meno abbienti, a tutela dei quali la norma suddetta (art. 82 c.p.c.) deve intendersi inserita nel vigente codice di rito.

*P. Q. M.*

*Il Giudice di pace di Aversa dott.avv. Mario Romano, pronunciando sulla domanda proposta dal sig. Ricciardi Luigi nei confronti della S.p.A. Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia, con atto di citazione del 4 maggio 2004, così provvede:*

*Ritenuta la non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 18/2003 (come tale recepito in Legge di conversione del 2 aprile 2003), nella parte in cui, pur senza averla espressamente modificata e/o abrogata, vanifica la portata della previsione normativa dell'art. 82 c.p.c., comprimendo, con ciò, il diritto di difesa (costituzionalmente garantito dall'art. 24 della vigente Costituzione), a detrimento dei cittadini meno abbienti, a tutela dei quali la suddetta norma (art. 82 c.p.c.) deve intendersi essere stata inserita, con l'art. 20 della legge 21 novembre 1991, n. 374, nel vigente codice di rito;*

*Ordina la sospensione del procedimento in epigrafe e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Manda alla cancelleria di notificare copia integrale della presente ordinanza alle parti, e per esse ai difensori costituiti, nonché, presso le loro rispettive sedi istituzionali, a:*

*sig. Presidente del Consiglio dei ministri;*

*sig. Ministro del giustizia;*

*sig. Presidente del Senato della Repubblica;*

*sig. Presidente della Camera dei deputati*

Così deciso in Aversa, addì 2 novembre 2004

*Il giudice di pace: ROMANO*

N. 350

*Ordinanza del 14 marzo 2005 emessa dal Giudice di pace di Roma  
nel procedimento penale a carico di De Rosa Giuseppe*

**Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Possibilità per il giudice di ordinare, in caso di parere contrario o in assenza di richieste del pubblico ministero, la imputazione coattiva - Mancata previsione - Mancata previsione, altresì, della trascrizione dell'imputazione formulata dal pubblico ministero - Disparità di trattamento tra imputati.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 27, comma 1 e comma 2 (*recte*: comma 3), lett. *d*).
- Costituzione, art. 3.

**In subordine: Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Convocazione delle parti davanti a giudice diverso da quello che ha emesso il decreto di convocazione - Mancata previsione - Disparità di trattamento - Lesione del principio di imparzialità del giudice.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 27, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 111, primo e secondo comma.

**Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Decreto di convocazione delle parti - Termine di comparazione di giorni venti - Disparità di trattamento tra imputati - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 27, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, primo e terzo comma.

#### IL GIUDICE DI PACE

Letti gli atti del procedimento penale n. 7/05 R.G. GDP e n. 697/05 R.G.PM scaturito dal ricorso immediato al giudice depositato il 5 febbraio 2005 da Scissione Romano nei confronti di De Rosa Giuseppe;

Visto il parere contrario all'emissione del decreto di convocazione delle parti espresso dal P.M. ai sensi dell'art. 25, comma 2, lett. *g*), d.lgs. n. 274/2000, poiché l'atto depositato presso il suo ufficio non «contiene i documenti di cui si chiede l'acquisizione» (*ex* artt. 21, comma 2, lett. *g*), e 24 d.lgs. n. 274/2000);

Posto che il giudice qualora non ritenga di condividere tale parere, né di provvedere ai sensi dell'art. 27, d.lgs. n. 274/2000, deve necessariamente convocare davanti a sé le parti in udienza emettendo decreto ai sensi dell'art. 27, comma 1, e che tale decreto deve essere notificato alle parti almeno «venti giorni prima dell'udienza», art. 27, comma 4, d.lgs. n. 274/2000;

Si impone di sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale per i seguenti motivi:

1) contrasto con l'art. 3 Costituzione dell'art. 27, comma 1, d.lgs. n. 274/2000 nella parte in cui non prevede che in caso di parere contrario o in assenza di richieste del p.m. il giudice non possa ordinare l'imputazione coattiva così come previsto in caso di mancato accoglimento della richiesta di archiviazione dall'art. 17, comma 4, nonché nella parte in cui lo stesso art. 27, al comma 2 lett. *d*), non preveda la trascrizione dell'imputazione «formulata dal p.m.»;

2) contrasto con gli artt. 3 e 111, comma 1 e 2, Cost. dell'art. 27, comma 1, d.lgs. n. 274/2000 laddove, in caso di mancato accoglimento della prima questione, non preveda che il giudice debba convocare le parti in udienza davanti ad altro giudice;

3) contrasto con gli artt. 3, 24, 111, comma 1 e 3, Cost. dell'art. 27, comma 4, d.lgs. n. 274/2000 ove non preveda termini di comparizione superiori o almeno di trenta giorni come per la citazione a giudizio disposta dalla p.g.;

Le questioni sono rilevanti in quanto decisive ai fini della prosecuzione del procedimento per le considerazioni che seguono;

## O S S E R V A

## Punto 1.

Ritiene il giudice che il ricorso immediato depositato non è inammissibile, né manifestatamente infondato, né ricorrono i casi di cui all'art. 26. Di conseguenza occorre necessariamente convocare le parti in udienza emettendo decreto di convocazione, *ex art. 27, comma 1, d.lgs. n. 274/2000* che deve, tra l'altro, contenere la «trascrizione dell'imputazione» così come recita l'art. 27, comma 2, lett. *d)*.

Tale formula vaga è stata amputata, nelle more dell'approvazione del testo da parte del Consiglio dei ministri e la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, essendo scomparso, in riferimento all'atto imputativo, la frase «formato dal pubblico ministero» rimanendo solo l'espressione «la trascrizione dell'imputazione».

Ciò pone una serie di questioni a cui necessariamente occorre dare una risposta:

*a)* il giudice non ha il potere di formulare l'imputazione. Lo stesso testo letterale dell'art. 27, comma 2, lett. *d)*, gli impone la «trascrizione dell'imputazione» ovvero la trascrizione di un testo già preesistente.

*b)* Tale testo da chi deve essere già stato formulato stante l'opposizione o l'inerzia del p.m.?

*c)* Tale obbligo non incombe sul ricorrente che ha il dovere della «descrizione, in forma chiara e precisa del fatto ... con l'indicazione degli articoli violati» (art. 21, comma 2, lett. *f)* ma nessun obbligo di formulare il capo d'imputazione.

*d)* La dottrina ritiene che il giudice debba recepire l'addebito formulato dalla parte privata nel ricorso, ma se non è stato formulato?

La scelta di recepire l'addebito formulato dalla parte privata, sempre che questa lo abbia formulato, comporta un palese contrasto con l'art. 3 Cost., per disparità di trattamento nei confronti dell'indagato che vede vagliata la sua posizione da una parte portatrice di interessi quale è quella ricorrente rispetto all'imputato nei cui confronti viene emesso atto di citazione a giudizio dalla p.g. dopo che il p.m., parte estranea a qualsiasi rapporto di natura personale, ha esercitato l'azione penale formulando l'imputazione.

Si potrebbe superare tale ostacolo solo prevedendo l'attivazione dello stesso istituto di cui all'art. 17, comma 4, d.lgs. n. 274/2000 (analogo al 409, comma 5, c.p.p.) ovvero quello dell'imputazione coattiva prevista oggi solo in caso di mancato accoglimento della richiesta di archiviazione.

Ossia il giudice dovrebbe disporre con ordinanza che il p.m. entro dieci giorni formuli l'imputazione.

La Corte di cassazione ha ritenuto che oggi al giudice «non è consentito imporre una imputazione coattiva analoga a quella fissata dall'art. 409, comma quinto, c.p.p. la quale determinerebbe una variante della procedura che è incompatibile con la necessità di rispettare, in ogni caso le forme speciali del ricorso immediato rispetto a quelle ordinarie» (Sez. 4, sent. 33675 del 5 agosto 2004). (Ritiene la S.C. nella stessa sentenza che il giudice in caso di diniego o inerzia del p.m. non può emettere decreto, ma rimettere gli atti al p.m. perché proceda nelle forme ordinarie, ma ciò non risponde alla lettera degli art. 21 e segg.).

L'accoglimento di tale soluzione comporterebbe la previsione della trascrizione dell'imputazione «formulata dal p.m.», formula da aggiungere al dettato della lettera *d)*, comma 2, dell'art. 27, d.lgs. n. 274/2000.

## Punto 2.

Qualora non si ritenesse accoglibile quanto sopra, si presenta un'altra questione.

Per prassi della giurisprudenza di merito, il giudice trascrive l'imputazione formulata dalla P.O. ricorrente, sempre se è stata formulata.

Ma mentre in tale fase il giudice dovrebbe pervenire a una delibazione meramente processuale circa la necessità di dare ingresso alla fase del giudizio non dovendo il decreto di convocazione scaturire da una valutazione di merito, invece, la formulazione degli artt. 21 e seguenti, obbligano il giudice ad adottare l'atto convocativo: di conseguenza si impone non un mero controllo di regolarità dell'atto, ma un'attività di attenta disamina della rilevanza penale dei fatti esposti nel ricorso e la loro attribuibilità al soggetto indicato quale autore.

Il giudice è tenuto ad esaminare il contenuto del ricorso per valutare l'aderenza del fatto narrato con quello da contestare ed esercitando, di fatto, un potere imputativo cori ripercussioni su uno dei principi fondamentali del nostro processo ovvero quello della separazione delle funzioni dell'accusa da quelle del giudizio.

Anche in tale situazione, oltre al caso in cui il p.m. ha formulato l'imputazione, il giudice che ha emesso il decreto di convocazione delle parti sarà il medesimo davanti al quale verrà celebrato il giudizio.

Ne consegue il verificarsi di un aperto contrasto con gli artt. 3 e 111, comma 1 e 2, Cost. per disparità di trattamento e per l'insorgenza di una incompatibilità sopravvenuta, in corso di procedimento, per effetto di una valutazione già operata dal giudice.

Ben può ritenersi sussistente, infatti, il rischio di condizionamento derivante dalla «forza della prevenzione» ossia nella naturale tendenza a mantenere fermo il giudizio già assunto in un precedente momento decisionale, fase nella quale non c'è stata una mera conoscenza di atti ma la loro valutazione da parte del giudice al fine della decisione di emettere il decreto di convocazione e quindi una valutazione di merito. È di tutta rilevanza la lesione delle garanzie di «terzietà» ed «imparzialità» del giudice e il timore da parte dell'imputato di veder leso il diritto alla tutela giurisdizionale dinanzi a un giudice dotato delle «prerogative proprie della giurisdizione» cioè la naturale imparzialità. Va sollevata questione di legittimità in riferimento all'art. 111, comma 1 e 2, Cost. nella parte in cui in caso di mancato accoglimento della prima questione (punto 1), l'art. 27, comma 1 d.lgs. n. 274/2000 non preveda, come caso di incompatibilità, quello del giudice che ha emesso il decreto di convocazione con quello che dovrà condurre la fase del giudizio.

Punto 3.

L'art. 27, quarto comma, prevede termini di comparizione di soli venti giorni. Nel procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica nel caso di citazione diretta a giudizio, i termini sono di sessanta giorni, tenuto conto che l'imputato ha già ricevuto l'avviso del 415-*bis* c.p.p. con discovery delle fonti di prova prima dell'emissione della stessa citazione.

Nel procedimento davanti al giudice di pace, nel caso di citazione a giudizio disposta dalla p.g., i termini sono di trenta giorni.

È evidente che l'imputato chiamato in giudizio ai sensi degli artt. 21 e seguenti del d.lgs. n. 274/2000, non è messo in condizione di esercitare il diritto alla prova nei tempi adeguati o di porre in essere condotte riparatorie. Basti considerare che tra il ricevimento del decreto e la presentazione della lista dei testi, l'imputato ha solo tredici giorni per prendere visione ed estrarre copia degli atti contenuti nel fascicolo e svolgere eventuali indagini difensive.

La disposizione in esame pone seriamente il problema di una ingiustificata disapplicazione della regola stabilita dall'art. 111, comma 1 e 3, Cost. da considerarsi norma precettiva e non programmatica, e di un palese contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. e conseguente disparità di trattamento dell'imputato citato tramite decreto di convocazione, rispetto a quello citato tramite «Citazione a giudizio disposta dalla p.g.».

Si verifica una rilevante lesione del diritto di difesa che si risolve in un difetto di tutela giurisdizionale impedendo «lo svolgimento di un giusto processo» e creando uno squilibrio tra le parti.

In conclusione, il sistema delineato dall'art. 27, d.lgs. n. 274/2000, nelle parti indicate, viola i principi costituzionali richiamati e non sembra superare, comunque, il controllo di conformità al canone generale di ragionevolezza, nella specie particolarmente stringente.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara d'ufficio, rilevante e non manifestatamente infondata la questione di legittimità costituzionale per palese contrasto con la Costituzione nei termini esposti in motivazione:*

*dell'art. 27, comma 1, d.lgs. n. 274/2000 nella parte in cui non prevede che in caso di parere contrario o in assenza di richieste del p.m., il giudice non possa ordinare l'imputazione coattiva, nonché dall'art. 27, comma 2, lett. d), nella parte in cui non preveda la trascrizione dell'imputazione «formulata dal p.m.» per contrasto con l'art. 3, Cost.;*

*dell'art. 27, comma 1, d.lgs. n. 274/2000 laddove non prevede che il giudice debba convocare le parti «davanti ad altro giudice di pace» diverso da quello che ha emesso il decreto di convocazione (caso di mancato accoglimento della prima questione) per contrasto con gli artt. 3 e 111, comma 1 e 2, Cost.;*

*dell'art. 27, comma 4, d.lgs. n. 274/2000 laddove i termini di comparizione sono di venti giorni, per palese contrasto con gli artt. 3, 24, 111, commi 1 e 3, Cost..*

*Sospende il presente procedimento ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

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

Roma, addì 14 marzo 2005

*Il giudice di pace: CANCELLI*

05C0765

N. 351

*Ordinanza del 13 aprile 2005 emessa dal Tribunale di Torino  
nel procedimento penale a carico di Moise Anna*

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da uno a quattro anni - Irragionevolezza sotto diversi profili.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, della legge 12 novembre 2004, n. 271 [rectius: decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, art. 3.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio - Irragionevolezza - Lesione della libertà personale dell'imputato.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies, seconda parte, come sostituito dall'art. 1, comma 6, della legge 12 novembre 2004, n. 271 [rectius: decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, artt. 3 e 13.

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza, nella causa penale contro Moise Anna, nata il 15 agosto 1980 a Chisinau (Moldavia), attualmente detenuta per questa causa presso la Casa circondariale di Torino, difesa di fiducia dall'avv. Gabriele Musso del Foro di Torino, detenuta presente, sottoposta ad indagini per il reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, primo periodo, d.lgs. n. 286/1998 perché, quale cittadina straniera, senza giustificato motivo si tratteneva nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del Questore della Provincia di Torino di lasciare il territorio dello stato, ai sensi del comma 5-bis della citata disposizione normativa, entro cinque giorni dal provvedimento stesso, notificatole in data 3 aprile 2005, essendo stata l'espulsione disposta per non avere richiesto il permesso di soggiorno entro il termine prescritto in assenza di cause di forza maggiore (art. 13, comma 2, lett. b), d.lgs. n. 286/1998).

Accertato in Torino l'11 aprile 2005.

Alle ore 12.00 dell'11 aprile 2005 la cittadina straniera sopra generalizzata veniva tratta in arresto nella flagranza del reato sopra rubricato perché sorpresa in territorio nazionale dopo la scadenza del termine di giorni cinque entro cui le era stato imposto dal Questore di Torino, con provvedimento emesso a norma dell'art. 14, comma 5-bis del citato t.u., di lasciare l'Italia.

La predetta straniera è stata presentata a questo giudice, nei termini di legge, per la convalida dell'arresto ed il successivo giudizio direttissimo, a norma del comma 5-quinquies del citato art. 14.

Questo giudice dubita tuttavia di poter convalidare l'arresto, non perché l'operato della polizia giudiziaria presti il fianco a censure (risultando anzi conforme alle norme attualmente vigenti), ma perché il disposto dell'art. 14, commi 5-ter e 5-quinquies d.P.R. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 271/2004 pare confliggere con alcune disposizioni costituzionali. Più in particolare, la recente drastica elevazione dei livelli edittali di pena previsti per il reato in esame urta, ad avviso del remittente, contro il canone della ragionevolezza e contro il principio di uguaglianza nel trattamento giuridico di situazioni fattuali omologhe.

Pare indispensabile riepilogare brevemente le vicende della norma incriminatrice in esame.

1) Nella sua formulazione originaria il d.lgs. n. 286/1998 (c.d. legge «Turco-Napolitano») non prevedeva alcuna sanzione penale per lo straniero che, dopo l'emissione del decreto prefettizio di espulsione, fosse risultato inottemperante alla susseguente intimazione del Questore a lasciare il territorio nazionale; era semplicemente previsto che si procedesse con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (cfr. art. 13, comma 6 e comma 4 lett. a) decr. cit.);

2) era poi intervenuta la legge n. 189/2002 (c.d. legge «Bossi-Fini»), la quale, nel quadro di un generale inasprimento del trattamento amministrativo e penale dello straniero clandestino, aveva novellato l'art. 14 del d.lgs. n. 286/1998 prevedendo al comma 5-ter la pena dell'arresto da sei mesi a un anno per «lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai

sensi del comma 5-*bis*» (trattasi per l'appunto dell'ordine, impartito allo straniero colpito da decreto di espulsione, di lasciare il territorio italiano entro cinque giorni); il comma 5-*quinqües* dello stesso articolo, esso pure introdotto con legge n. 189/2002, prevedeva poi l'arresto obbligatorio dell'autore del fatto;

3) con sentenza n. 223 del 15 luglio 2004, la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale del citato comma 5-*quinqües*, nella parte in cui prevedeva l'arresto obbligatorio del colpevole della contravvenzione di cui al comma 5-*ter*. Osservava la Corte che la previsione dell'arresto obbligatorio era manifestamente irragionevole perché, considerati i limiti edittali di pena previsti per il reato per cui veniva eseguito l'arresto, non era possibile l'applicazione di alcuna misura cautelare, onde lo straniero doveva essere inevitabilmente rilasciato dopo il giudizio di convalida;

4) con decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, il Governo emanava norme volte a ridefinire il tessuto normativo su cui aveva inciso la sopraindicata sentenza della Corte costituzionale, senza tuttavia modificare sostanzialmente il trattamento penale — come risultante dopo l'intervento della Consulta — dello straniero inottemperante all'ordine questorile di allontanamento dal territorio nazionale;

5) In sede di conversione del predetto decreto, e precisamente con la legge 271, del 12 novembre 2004, il legislatore è intervenuto pesantemente, riscrivendola completamente, sulla norma incriminatrice dell'art. 14, comma 5-*ter*, differenziando la posizione dello straniero espulso — e inottemperante all'ordine questorile di allontanamento dal territorio nazionale — a seconda delle cause determinanti l'espulsione: è stata così conservata la pena originaria dell'arresto da sei mesi ad un anno soltanto per l'ipotesi dello straniero espulso per non aver chiesto tempestivamente il rinnovo del permesso di soggiorno scaduto; per le restanti, e più frequenti, ipotesi di espulsione (vale a dire quelle riferibili a stranieri che sono entrati clandestinamente in Italia, o che non hanno richiesto il permesso nei termini di legge, o che sono titolari di permesso revocato o annullato, o appartengono ad alcuna delle categorie contemplate dalle leggi sulle misure di prevenzione) l'originario reato contravvenzionale è stato sostituito con una figura delittuosa punita con la pena della reclusione da uno a quattro anni. Una volta elevati, in maniera così drastica, i limiti edittali di pena, è stata reintrodotta al comma 5-*quinqües* la previsione dell'arresto obbligatorio dell'autore del fatto (ora connessa alla susseguente applicabilità di una misura cautelare).

È proprio quest'ultimo intervento del legislatore a suscitare perplessità sotto il profilo della compatibilità con i principi costituzionali, in primo luogo con il principio di uguaglianza nella sua particolare specificazione consistente nella ragionevolezza nell'esercizio del potere legislativo.

Va preliminarmente approfondita la natura del reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286/1998 e succ. modd.

Ciò consentirà di fare un più corretto raffronto con figure di reato affini.

Al riguardo va messo nella massima evidenza come il delitto in esame sia un reato di mera disobbedienza: esso consiste nella formale violazione di un ordine amministrativo, e nulla più.

È noto che una parte dell'opinione pubblica — quella meno sensibile ai valori solidaristici pur così fulgidamente espressi nell'art. 2 della nostra Carta costituzionale — considera la condizione di clandestinità dello straniero una situazione di per sé criminosa; secondo questo modo di pensare lo straniero clandestino in Italia dovrebbe essere trattato per ciò solo come un delinquente (dimenticandosi così che molti stranieri irregolari sono invece dediti, per esempio, al lavoro nero o alla prostituzione, tutte attività in sé penalmente indifferenti, e che anzi fanno spesso dello straniero una vittima di condotte illecite altrui). Tale «visione del mondo», tuttavia, non è mai stata recepita dal d.lgs. 286/1998 né dalle sue successive modificazioni. Il legislatore si è sempre rifiutato di considerare la condizione di clandestinità come un illecito penale: se così non fosse, la tecnica normativa più ovvia e ragionevole sarebbe stata quella di considerare reato l'ingresso clandestino in Italia ovvero l'omessa richiesta del permesso di soggiorno dopo un ingresso regolare, vale a dire tutte quelle condotte che *ex art. 13, comma 2, decreto cit.* determinano invece soltanto l'adozione del provvedimento prefettizio di espulsione.

Questa premessa è importante perché colloca nella giusta luce il delitto di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998 nel testo vigente: lo straniero inottemperante all'ordine questorile di allontanamento dal territorio nazionale viene punito in forza della disposizione in esame non perché è un clandestino, ma per il solo fatto di aver disatteso un provvedimento amministrativo dettato da genericissime motivazioni di ordine pubblico.

In maniera coerente con questa impostazione, le condizioni soggettive di maggiore o minore pericolosità sociale dell'agente non hanno alcuna influenza: che lo straniero espulso sia un onesto lavoratore «in nero», sfruttato in Italia da un imprenditore senza scrupoli, ovvero sia un pregiudicato espulso a norma dell'art. 13, comma 2, lett. *c*) del citato decreto, è per la legge del tutto indifferente: ciò che rileva è solo ed esclusivamente l'ingiustificata inottemperanza all'ordine di allontanamento.

Tenendo presenti queste considerazioni ricostruttive, la previsione della pena della reclusione da uno a quattro anni, introdotta per la maggior parte delle ipotesi dal nuovo art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286/1998, manifesta, ad avviso di questo giudice, un'evidente irragionevolezza.

A) Essa emerge, in primo luogo, da un raffronto per così dire «interno» tra le varie ipotesi previste dall'attuale comma 5-ter del citato art. 14. Si consideri il caso dello straniero che, entrato in Italia con un visto turistico e dopo aver ottenuto un corrispondente permesso di soggiorno breve, ometta di rinnovarlo alla scadenza e venga espulso con intimazione a lasciare l'Italia (è una modalità seguita sovente dalle giovani donne dell'est europeo che intendano praticare il meretricio nel nostro paese). In caso di inottemperanza egli verrà sanzionato con l'arresto da sei mesi ad un anno, senza che siano possibili provvedimenti coercitivi o cautelari di sorta. Ove il medesimo straniero sia entrato in Italia sottraendosi ai controlli di frontiera ovvero abbia ommesso, dopo un ingresso regolare, di chiedere il permesso di soggiorno (è il caso oggetto del presente processo), qualora sia espulso e non ottemperi all'intimazione del questore andrà incontro all'arresto, alla possibile applicazione della custodia cautelare e alla reclusione fino a quattro anni. Posto che — come si è cercato di mettere in evidenza poco sopra — il reato consiste in entrambi i casi nella mera inottemperanza ad un ordine di allontanamento, risulta incomprensibile la scelta legislativa di divaricare così drasticamente il trattamento penale e cautelare solo in dipendenza delle vicende anteriori all'emissione dell'ordine del questore. Non si comprende quale elemento concreto differenzi così marcatamente la gravità dell'una violazione rispetto all'altra. Si dirà che nel primo caso lo straniero aveva inizialmente osservato le norme disciplinanti l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri in Italia, e nel secondo no. Ma così ragionando si finisce per conferire una vistosa rilevanza penale al fatto che lo straniero si sia trovato o no in una iniziale situazione di clandestinità, proprio quello che il legislatore ha sempre mostrato di voler evitare (così, espressamente, anche il relatore della legge n. 271/2004, sen. Boschetto: «Non si è addivenuti alla previsione del reato di immigrazione clandestina del quale pure, in commissione, si è discusso»). La differenza di trattamento rimane pertanto priva di ragionevole giustificazione.

B) La medesima valutazione si impone poi in esito al raffronto con fattispecie analoghe previste da norme diverse, e che sono sanzionate con pene incommensurabilmente più lievi:

1) viene in rilievo, in primo luogo, l'art. 650 c.p., che sanziona con la pena alternativa dell'arresto fino a tre mesi o dell'ammenda fino ad euro 206,00 «chiunque (e dunque anche lo straniero) non osserva un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico ...»;

2) ove si volesse far leva sulla natura meramente sussidiaria della previsione incriminatrice di cui all'art. 650 c.p., occorrerebbe comunque considerare il reato previsto dall'art. 2, legge n. 1423/1956, che punisce con l'arresto da uno a sei mesi le persone raggiunte da foglio di via obbligatorio che si rendano inottemperanti a quanto in esso disposto. Non si può non rilevare (oltre alla notevolissima analogia tra le due previsioni incriminatrici) che in questo caso la lieve pena edittale si applica a persone che — contrariamente allo straniero colpito da decreto di espulsione — sono comprovatamente dedite a traffici delittuosi, ovvero vivono abitualmente dei proventi di attività delittuose o sono dedite alla commissione di altri reati (art. 1, legge citata).

C) Altri profili di irragionevolezza emergono ove la norma in esame venga considerata in prospettiva diacronica: appena due anni prima, nell'agosto 2002, il legislatore aveva stimato che l'arresto da sei mesi ad un anno fosse pena congrua per la violazione in disamina (con atteggiamento che era già di particolare rigore se raffrontato con le altre norme incriminatrici testè richiamate); solo due anni dopo si è ritenuto di quadruplicare la pena massima. Occorre allora chiedersi se l'inasprimento della pena si ricolleggi ad un mutamento della valutazione data dall'opinione pubblica al fenomeno dell'inottemperanza agli ordini questorili di allontanamento (si badi, non al fenomeno dell'immigrazione clandestina, che non è previsto dalla legge come reato), o non si atteggi piuttosto come una mera «reazione» alla decisione n. 223, del 2004 della Corte costituzionale. Sia consentito dire che la contemporanea reintroduzione dell'arresto dell'autore del fatto, caducato solo quattro mesi prima dal ricordato intervento della Corte, induce a ritenere che l'intento del legislatore sia stato esclusivamente quello di giustificare (con la previsione di una pena non inferiore a quattro anni di reclusione, come richiesto dall'art. 280, comma 2, c.p.p.) il mantenimento della custodia cautelare dopo l'arresto (obbligatorio) ad iniziativa della polizia giudiziaria. Il tutto in ossequio ad una impostazione che vede nel carcere (e nel carcere immediato) l'unica risposta possibile dell'ordinamento al fenomeno dell'immigrazione.

La lettura dei lavori preparatori della legge n. 271/2004 conferma appieno tale conclusione.

Quanto alla discussione al Senato, nella seduta in aula del 6 ottobre 2004 il relatore sen. Boschetto così si espresse (*cf.* resoconto stenografico): «... l'altro punto importante, riguardante un'altra sentenza della Corte costituzionale, si riferisce al fatto dell'intimazione del questore dopo la permanenza dello straniero negli appositi centri ai fini dell'identificazione. Lo straniero, infatti, decorso un determinato periodo di tempo stabilito dalla legge in detti centri, subisce l'intimazione ad allontanarsi dal Paese e qualora questa intimazione non venga rispettata scattano determinate sanzioni. Si pensava che il collegare a queste sanzioni l'arresto fosse una misura congrua. La Corte costituzionale ... ha osservato che, siccome il limite di pena previsto dalla normativa di sistema e dalla normativa del codice di procedura penale non permette l'imposizione di misure coercitive, l'arresto finiva per diventare un qualcosa di ultroneo e fine a se stesso... . ....Ci sono degli emendamenti che, invece, hanno aumentato la pena mutando l'arresto in reclusione fino a quattro anni e quindi prevedendo la possibilità di imporre da parte del magistrato misure coercitive. Questi sono gli elementi fondamentali del decreto-legge».

Come si vede, manca il benché minimo accenno ad una qualche valutazione del legislatore in ordine alla intrinseca gravità del reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998, e l'attenzione appare concentrata esclusivamente sul metodo per reintrodurre la possibilità dell'arresto in flagranza appena cancellata dalla Corte.

Non diverso è stato l'atteggiamento della Camera dei deputati. Nella seduta della Prima commissione del 26 ottobre 2004 la relatrice on. Bertolini fece presente che «E' stato complessivamente riscritto il quadro delle sanzioni previste a carico degli stranieri che non osservino l'intimazione del questore di allontanarsi dal territorio nazionale e vi permangano illegalmente, stabilendosi un aggravamento della pena ed una modifica della natura del reato, da contravvenzione a delitto, e consente, quindi, l'imposizione di quelle misure coercitive considerate dalla Corte costituzionale, vigente la precedente formulazione, irragionevoli».

Si assiste qui al capovolgimento di quello che è il fisiologico rapporto tra norme penali sostanziali e processuali: come è noto, infatti, il punto di partenza è rappresentato dalla gravità della condotta illecita oggetto di repressione penale. Una volta stabiliti — con stretta corrispondenza al grado di disvalore del fatto — i livelli edit-tali di pena per tale condotta, l'eventuale possibilità di provvedimenti coercitivi come l'arresto ad opera della P.G. e la successiva applicazione di misure cautelari (e cioè strumentali alla soddisfazione delle esigenze di cui all'art. 274 c.p.p.), discendono come conseguenze automatiche in base alle norme processuali. Nella presente vicenda normativa, invece, il legislatore si è posto come obiettivo esclusivo quello di ripristinare l'arresto ad opera della Polizia giudiziaria dello straniero inottemperante al provvedimento questorile di allontanamento, appena caducato dalla Corte costituzionale, e in vista di questo risultato ha modificato, quadruplicandola (!), la pena edit-tale prevista per la violazione. Non a caso nello stesso ambito parlamentare sono stati espressi orientamenti assai critici nei confronti del provvedimento di esame, dal momento che la Commissione Giustizia della Camera ha licenziato un parere (in Atti Parlamentari XIV legislatura, N. 5369-A) in cui, senza mezzi termini, si afferma che «il provvedimento, più che ottemperare alle esigenze richiamate dalla Corte costituzionale, sembra volerne eludere le pronunce».

Occorre a questo punto aggiungere poche considerazioni (permettendocisi di rinviare, per il resto, all'ampia e condivisibile disamina contenuta nelle ordinanze, aventi lo stesso oggetto della presente, del Tribunale di Genova in data 10 dicembre 2004 e del Tribunale di Torino in data 24 febbraio 2005) circa i limiti del sindacato che alla Corte costituzionale compete sulle modalità di esercizio del potere legislativo, limiti che la stessa Corte ha ormai più volte indicato, riconoscendo a sé stessa il potere di valutare se «l'opzione normativa contrasti con il principio di eguaglianza, sotto il profilo dell'assoluta arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza» (sent. n. 287, del 2001 ed altre). Ed è proprio del fondamentale canone della ragionevolezza che la Corte costituzionale ha fatto applicazione quando, con la recentissima sentenza n. 78 del 10-18 febbraio 2005, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, della legge «Bossi-Fini» e dell'art. 1, comma 8, lett. c) del d.l. 195/2002 in tema di immigrazione ribadendo che «A prescindere dal rispetto di altri parametri, per essere in armonia con l'art. 3 della Costituzione la normativa deve anzitutto essere conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza».

Una volta riconosciuta l'irragionevolezza dell'elevazione a quattro anni della pena detentiva per i reati di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, prima parte, d.lgs. n. 286/2004 nell'attuale testo, consegue inevitabilmente l'illegittimità della previsione dell'arresto obbligatorio (contenuta nell'attuale art. 14, comma 5-*quinq*ues) per i medesimi reati. Ciò per le stesse argomentazioni poste dalla Corte costituzionale a fondamento della sentenza n. 223, del 2004, sintetizzabili nell'irragionevolezza di una previsione di arresto obbligatorio per una condotta che (una volta venuto meno l'inasprimento della sanzione penale) non consente l'applicazione di alcuna misura cautelare e comporta un inutile sacrificio per la libertà personale dell'imputato (violazione degli artt. 3 e 13 Cost.).

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e seguenti legge 11 marzo 1953, n. 87,

A) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 14, comma 5-ter, prima parte, del d.lgs. n. 286/1998, come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis legge n. 271/2004, nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis;

B) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 13 Cost., dell'art. 14, comma 5-quinquies, seconda parte, del d.lgs. n. 286/1998, come sostituito dall'art. 1, comma 6, legge 271/2004, nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio dello straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis;

Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio di convalida sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Ordina l'immediata liberazione di Moise Anna se non detenuta per altra causa;

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

Torino, addì 13 aprile 2005

Il giudice: GALLO

05C0766

N. 352

*Ordinanza del 13 aprile 2005 emessa dal Tribunale di Torino  
nel procedimento penale a carico di Filipova Iordanova Iliana*

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da uno a quattro anni - Irragionevolezza sotto diversi profili.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, della legge 12 novembre 2004, n. 271 [rectius: decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, art. 3.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio - Irragionevolezza - Lesione della libertà personale dell'imputato.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies, seconda parte, come sostituito dall'art. 1, comma 6, della legge 12 novembre 2004, n. 271 [rectius: decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, artt. 3 e 13.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa penale contro Filipova Iordanova Iliana, nata il 27 aprile 1980 a Plovdiv (Bulgaria), attualmente detenuta per questa causa presso la Casa circondariale di Torino, difesa di fiducia dall'avv. Basilio Foti del Foro di Torino, detenuta presente, sottoposta ad indagini per il reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, primo periodo, d.lgs. n. 286/1998 perché, quale cittadina straniera, senza giustificato motivo si tratteneva nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del Questore della Provincia di Torino di lasciare il territorio dello Stato, ai sensi del comma 5-bis della citata disposizione normativa, entro cinque giorni

dal provvedimento stesso, notificatole in data 17 febbraio 2005, essendo stata l'espulsione disposta per non avere richiesto il permesso di soggiorno entro il termine prescritto in assenza di cause di forza maggiore (art. 13, comma 2, lettera *b*), d.lgs. n. 286/1998).

Accertato in Torino l'11 aprile 2005.

Alle ore 18 dell'11 aprile 2005 la cittadina straniera sopra generalizzata veniva tratta in arresto nella flagranza del reato sopra rubricato perché sorpresa in territorio nazionale dopo la scadenza del termine di giorni cinque entro cui le era stato imposto dal Questore di Torino, con provvedimento emesso a norma dell'art. 14 comma 5-*bis*, del citato T.U., di lasciare l'Italia.

La predetta straniera è stata presentata a questo giudice, nei termini di legge, per la convalida dell'arresto ed il successivo giudizio direttissimo, a norma del comma 5-*quinqüies* del citato art. 14.

Questo giudice dubita tuttavia di poter convalidare l'arresto, non perché l'operato della polizia giudiziaria presti il fianco a censure (risultando anzi conforme alle norme attualmente vigenti), ma perché il disposto dell'art. 14, commi 5-*ter* e 5-*quinqüies*, d.P.R. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 271/04 pare confliggere con alcune disposizioni costituzionali. Più in particolare, la recente drastica elevazione dei livelli edittali di pena previsti per il reato in esame urta, ad avviso del remittente, contro il canone della ragionevolezza e contro il principio di uguaglianza nel trattamento giuridico di situazioni fattuali omologhe.

Pare indispensabile riepilogare brevemente le vicende della norma incriminatrice in esame.

1) Nella sua formulazione originaria il d.lgs. n. 286/98 (c.d. legge «Turco Napolitano») non prevedeva alcuna sanzione penale per lo straniero che, dopo l'emissione del decreto prefettizio di espulsione, fosse risultato inottemperante alla susseguente intimazione del Questore a lasciare il territorio nazionale; era semplicemente previsto che si procedesse con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (*cf.* art. 13, comma 6 e comma 4, lettera *a*) *decr. cit.*);

2) era poi intervenuta la legge n. 189/2002 (c.d. legge «Bossi-Fini»), la quale, nel quadro di un generale inasprimento del trattamento amministrativo e penale dello straniero clandestino, aveva novellato l'art. 14 del d.lgs. 286/98 prevedendo al comma 5-*ter* la pena dell'arresto da sei mesi a un anno per «lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-*bis*» (trattasi per l'appunto dell'ordine, impartito allo straniero colpito da decreto di espulsione, di lasciare il territorio italiano entro cinque giorni); il comma 5-*quinqüies* dello stesso articolo, esso pure introdotto con legge n. 189/2002, prevedeva poi l'arresto obbligatorio dell'autore del fatto;

3) con sentenza n. 223 del 15 luglio 2004 la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale del citato comma 5-*quinqüies*, nella parte in cui prevedeva l'arresto obbligatorio del colpevole della contravvenzione di cui al comma 5-*ter*. Osservava la Corte che la previsione dell'arresto obbligatorio era manifestamente irragionevole perché, considerati i limiti edittali di pena previsti per il reato per cui veniva eseguito l'arresto, non era possibile l'applicazione di alcuna misura cautelare, onde lo straniero doveva essere inevitabilmente rilasciato dopo il giudizio di convalida;

4) con decreto-legge 14 settembre 2004 n. 241 il Governo emanava norme volte a ridefinire il tessuto normativo su cui aveva inciso la sopraindicata sentenza della Corte costituzionale, senza tuttavia modificare sostanzialmente il trattamento penale — come risultante dopo l'intervento della Consulta — dello straniero inottemperante all'ordine questorile di allontanamento dal territorio nazionale;

5) In sede di conversione del predetto decreto, e precisamente con la legge n. 271 del 12 novembre 2004, il legislatore è intervenuto pesantemente, riscrivendola completamente, sulla norma incriminatrice dell'art. 14, comma 5-*ter*, differenziando la posizione dello straniero espulso — e inottemperante all'ordine questorile di allontanamento dal territorio nazionale — a seconda delle cause determinanti l'espulsione: è stata così conservata la pena originaria dell'arresto da sei mesi ad un anno soltanto per l'ipotesi dello straniero espulso per non aver chiesto tempestivamente il rinnovo del permesso di soggiorno scaduto; per le restanti, e più frequenti, ipotesi di espulsione (vale a dire quelle riferibili a stranieri che sono entrati clandestinamente in Italia, o che non hanno richiesto il permesso nei termini di legge, o che sono titolari di permesso revocato o annullato, o appartengono ad alcuna delle categorie contemplate dalle leggi sulle misure di prevenzione) l'originario reato contravvenzionale è stato sostituito con una figura delittuosa punita con la pena della reclusione da uno a quattro anni. Una volta elevati, in maniera così drastica, i limiti edittali di pena, è stata reintrodotta al comma 5-*quinqüies* la previsione dell'arresto obbligatorio dell'autore del fatto (ora connessa alla susseguente applicabilità di una misura cautelare).

È proprio quest'ultimo intervento del legislatore a suscitare perplessità sotto il profilo della compatibilità con i principi costituzionali, in primo luogo con il principio di uguaglianza nella sua particolare specificazione consistente nella ragionevolezza nell'esercizio del potere legislativo.

Va preliminarmente approfondita la natura del reato di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286/1998 e successive modificazioni. Ciò consentirà di fare un più corretto raffronto con figure di reato affini.

Al riguardo va messo nella massima evidenza come il delitto in esame sia un reato di mera disobbedienza: esso consiste nella formale violazione di un ordine amministrativo, e nulla più.

È noto che una parte dell'opinione pubblica — quella meno sensibile ai valori solidaristici pur così fulgidamente espressi nell'art. 2 della nostra Carta costituzionale — considera la condizione di clandestinità dello straniero una situazione di per sé criminosa; secondo questo modo di pensare lo straniero clandestino in Italia dovrebbe essere trattato per ciò solo come un delinquente (dimenticandosi così che molti stranieri irregolari sono invece dediti, per esempio, al lavoro nero o alla prostituzione, tutte attività in sé penalmente indifferenti, e che anzi fanno spesso dello straniero una vittima di condotte illecite altrui). Tale «visione del mondo», tuttavia, non è mai stata recepita dal d.lgs. n. 286/1998 né dalle sue successive modificazioni. Il legislatore si è sempre rifiutato di considerare la condizione di clandestinità come un illecito penale: se così non fosse, la tecnica normativa più ovvia e ragionevole sarebbe stata quella di considerare reato l'ingresso clandestino in Italia ovvero l'omessa richiesta del permesso di soggiorno dopo un ingresso regolare, vale a dire tutte quelle condotte che *ex art. 13 comma 2, decr. cit.* determinano invece soltanto l'adozione del provvedimento prefettizio di espulsione.

Questa premessa è importante perché colloca nella giusta luce il delitto di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998 nel testo vigente: lo straniero inottemperante all'ordine questorile di allontanamento dal territorio nazionale viene punito in forza della disposizione in esame non perché è un clandestino, ma per il solo fatto di aver disatteso un provvedimento amministrativo dettato da genericissime motivazioni di ordine pubblico.

In maniera coerente con questa impostazione, le condizioni soggettive di maggiore o minore pericolosità sociale dell'agente non hanno alcuna influenza: che lo straniero espulso sia un onesto lavoratore «in nero» sfruttato in Italia da un imprenditore senza scrupoli, ovvero sia un pregiudicato espulso a norma dell'art. 13, comma 2, lettera e), del citato decreto, è per la legge del tutto indifferente: ciò che rileva è solo ed esclusivamente l'ingiustificata inottemperanza all'ordine di allontanamento.

Tenendo presenti queste considerazioni ricostruttive, la previsione della pena della reclusione da uno a quattro anni, introdotta per la maggior parte delle ipotesi dal nuovo art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286/1998, manifesta, ad avviso di questo giudice, un'evidente irragionevolezza.

A) Essa emerge, in primo luogo, da un raffronto per così dire «interno» tra le varie ipotesi previste dall'attuale comma 5-ter del citato art. 14. Si consideri il caso dello straniero che, entrato in Italia con un visto turistico e dopo aver ottenuto un corrispondente permesso di soggiorno breve, ometta di rinnovarlo alla scadenza e venga espulso con intimazione a lasciare l'Italia (è una modalità seguita sovente dalle giovani donne dell'est europeo che intendano praticare il meretricio nel nostro Paese). In caso di inottemperanza egli verrà sanzionato con l'arresto da sei mesi ad un anno, senza che siano possibili provvedimenti coercitivi o cautelari di sorta. Ove il medesimo straniero sia entrato in Italia sottraendosi ai controlli di frontiera ovvero abbia ommesso, dopo un ingresso regolare, di chiedere il permesso di soggiorno (è il caso oggetto del presente processo), qualora sia espulso e non ottemperi all'intimazione del questore andrà incontro all'arresto, alla possibile applicazione della custodia cautelare e alla reclusione fino a quattro anni. Posto che — come si è cercato di mettere in evidenza poco sopra — il reato consiste in entrambi i casi nella mera inottemperanza ad un ordine di allontanamento, risulta incomprensibile la scelta legislativa di divaricare così drasticamente il trattamento penale e cautelare solo in dipendenza delle vicende anteriori all'emissione dell'ordine del questore. Non si comprende quale elemento concreto differenzi così marcatamente la gravità dell'una violazione rispetto all'altra. Si dirà che nel primo caso lo straniero aveva inizialmente osservato le norme disciplinanti l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri in Italia, e nel secondo no. Ma così ragionando si finisce per conferire una vistosa rilevanza penale al fatto che lo straniero si sia trovato o no in una iniziale situazione di clandestinità, proprio quello che il legislatore ha sempre mostrato di voler evitare (così, espressamente, anche il relatore della legge n. 271/2004, sen. Boschetto: «Non si è addivenuti alla previsione del reato di immigrazione clandestina del quale pure, in commissione, si è discusso»). La differenza di trattamento rimane pertanto priva di ragionevole giustificazione.

B) La medesima valutazione si impone poi in esito al raffronto con fattispecie analoghe previste da norme diverse, e che sono sanzionate con pene incommensurabilmente più lievi:

1) viene in rilievo, in primo luogo, l'art. 650 c.p., che sanziona con la pena alternativa dell'arresto fino a tre mesi o dell'ammenda fino ad euro 206,00 «chiunque (e dunque anche lo straniero) non osserva un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico ...»;

2) ove si volesse far leva sulla natura meramente sussidiaria della previsione incriminatrice di cui all'art. 650 c.p., occorrerebbe comunque considerare il reato previsto dall'art. 2, legge n. 1423/1956, che punisce con l'arresto da uno a sei mesi le persone raggiunte da foglio di via obbligatorio che si rendano inottemperanti a

quanto in esso disposto. Non si può non rilevare (oltre alla notevolissima analogia tra le due previsioni incriminatrici) che in questo caso la lieve pena edittale si applica a persone che — contrariamente allo straniero colpito da decreto di espulsione — sono comprovatamente dedite a traffici delittuosi, ovvero vivono abitualmente dei proventi di attività delittuose o sono dedite alla commissione di altri reati (art. 1 legge citata).

C) Altri profili di irragionevolezza emergono ove la norma in esame venga considerata in prospettiva diacronica: appena due anni prima, nell'agosto 2002, il legislatore aveva stimato che l'arresto da sei mesi ad un anno fosse pena congrua per la violazione in disamina (con atteggiamento che era già di particolare rigore se raffrontato con le altre norme incriminatrici testè richiamate); solo due anni dopo si è ritenuto di quadruplicare la pena massima.

Occorre allora chiedersi se l'inasprimento della pena si ricolleggi ad un mutamento della valutazione data dall'opinione pubblica al fenomeno dell'inottemperanza agli ordini questorili di allontanamento (si badi, non al fenomeno dell'immigrazione clandestina, che non è previsto dalla legge come reato), o non si atteggi piuttosto come una mera «reazione» alla decisione n. 223 del 2004 della Corte costituzionale. Sia consentito dire che la contemporanea reintroduzione dell'arresto dell'autore del fatto, caducato solo quattro mesi prima dal ricordato intervento della Corte, induce a ritenere che l'intento del legislatore sia stato esclusivamente quello di giustificare (con la previsione di una pena non inferiore a quattro anni di reclusione, come richiesto dall'art. 280 comma 2 c.p.p.) il mantenimento della custodia cautelare dopo l'arresto (obbligatorio) ad iniziativa della Polizia giudiziaria. Il tutto in ossequio ad una impostazione che vede nel carcere (e nel carcere immediato) l'unica risposta possibile dell'ordinamento al fenomeno dell'immigrazione.

La lettura dei lavori preparatori della legge n. 271/2004 conferma appieno tale conclusione.

Quanto alla discussione al Senato, nella seduta in aula del 6 ottobre 2004 il relatore sen. Boschetto così si espresse (*cf.* resoconto stenografico): «... l'altro punto importante, riguardante un'altra sentenza della Corte costituzionale, si riferisce al fatto dell'intimazione del questore dopo la permanenza dello straniero negli appositi centri ai fini dell'identificazione. Lo straniero, infatti, decorso un determinato periodo di tempo stabilito dalla legge in detti centri, subisce l'intimazione ad allontanarsi dal Paese e qualora questa intimazione non venga rispettata scattano determinate sanzioni. Si pensava che il collegare a queste sanzioni l'arresto fosse una misura congrua. La Corte costituzionale ... ha osservato che, siccome il limite di pena previsto dalla normativa di sistema e dalla normativa del codice di procedura penale non permette l'imposizione di misure coercitive, l'arresto finiva per diventare un qualcosa di ultroneo e fine a se stesso... ..Ci sono degli emendamenti che, invece, hanno aumentato la pena mutando l'arresto in reclusione fino a quattro anni e quindi prevedendo la possibilità di imporre da parte del magistrato misure coercitive. Questi sono gli elementi fondamentali del decreto-legge».

Come si vede, manca il benché minimo accenno ad una qualche valutazione del legislatore in ordine alla intrinseca gravità del reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998, e l'attenzione appare concentrata esclusivamente sul metodo per reintrodurre la possibilità dell'arresto in flagranza appena cancellata dalla Corte.

Non diverso è stato l'atteggiamento della Camera dei deputati. Nella seduta della prima commissione del 26 ottobre 2004 la relatrice on. Bertolini fece presente che «È stato complessivamente riscritto il quadro delle sanzioni previste a carico degli stranieri che non osservino l'intimazione del questore di allontanarsi dal territorio nazionale e vi permangano illegalmente, stabilendosi un aggravamento della pena ed una modifica della natura del reato, da contravvenzione a delitto, e consente, quindi, l'imposizione di quelle misure coercitive considerate dalla Corte costituzionale, vigente la precedente formulazione, irragionevoli».

Si assiste qui al capovolgimento di quello che è il fisiologico rapporto tra norme penali sostanziali e processuali: come è noto, infatti, il punto di partenza è rappresentato dalla gravità della condotta illecita oggetto di repressione penale. Una volta stabiliti — con stretta corrispondenza al grado di disvalore del fatto — i livelli edittali di pena per tale condotta, l'eventuale possibilità di provvedimenti coercitivi come l'arresto ad opera della polizia giudiziaria e la successiva applicazione di misure cautelari (e cioè strumentali alla soddisfazione delle esigenze di cui all'art. 274 c.p.p.) discendono come conseguenze automatiche in base alle norme processuali. Nella presente vicenda normativa, invece, il legislatore si è posto come obiettivo esclusivo quello di ripristinare l'arresto ad opera della Polizia giudiziaria dello straniero inottemperante al provvedimento questorile di allontanamento, appena caducato dalla Corte costituzionale, e in vista di questo risultato ha modificato, quadruplicandola (!), la pena edittale prevista per la violazione. Non a caso nello stesso ambito parlamentare sono stati espressi orientamenti assai critici nei confronti del provvedimento di esame, dal momento che la Commissione giustizia della Camera

ha licenziato un parere (in Atti Parlamentari XIV legislatura, n. 369-A) in cui, senza mezzi termini, si afferma che «il provvedimento, più che ottemperare alle esigenze richiamate dalla Corte costituzionale, sembra volerne eludere le pronunce».

Occorre a questo punto aggiungere poche considerazioni (permettendoci di rinviare, per il resto, all'ampia e condivisibile disamina contenuta nelle ordinanze, aventi lo stesso oggetto della presente, del Tribunale di Genova in data 10 dicembre 2004 e del Tribunale di Torino in data 24 febbraio 2005) circa i limiti del sindacato che alla Corte costituzionale compete sulle modalità di esercizio del potere legislativo, limiti che la stessa Corte ha ormai più volte indicato, riconoscendo a sé stessa il potere di valutare se «l'opzione normativa contrasti con il principio di eguaglianza, sotto il profilo dell'assoluta arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza» (sent. n. 287 del 2001 ed altre). Ed è proprio del fondamentale canone della ragionevolezza che la Corte costituzionale ha fatto applicazione quando, con la recentissima sentenza n. 78 del 10-18 febbraio 2005, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 della legge «Bossi-Fini» e dell'art. 1, comma 8, lettera c) del decreto-legge n. 195/2002 in tema di immigrazione ribadendo che «A prescindere dal rispetto di altri parametri, per essere in armonia con l'articolo 3 della Costituzione la normativa deve anzitutto essere conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza».

Una volta riconosciuta l'irragionevolezza dell'elevazione a quattro anni della pena detentiva per i reati di cui all'art. 14, comma 5-ter, prima parte, d.lgs. n. 286/2004 nell'attuale testo, consegue inevitabilmente l'illegittimità della previsione dell'arresto obbligatorio (contenuta nell'attuale art. 14, comma 5-quinquies) per i medesimi reati. Ciò per le stesse argomentazioni poste dalla Corte costituzionale a fondamento della sentenza n. 223 del 2004, sintetizzabili nell'irragionevolezza di una previsione di arresto obbligatorio per una condotta che (una volta venuto meno l'inasprimento della sanzione penale) non consente l'applicazione di alcuna misura cautelare e comporta un inutile sacrificio per la libertà personale dell'imputato (violazione degli artt. 3 e 13 Cost.).

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost., 23 e seguenti, legge 11 marzo 1953, n. 87,*

*A) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 14, comma 5-ter, prima parte, del d.lgs. n. 286/1998, come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, legge n. 271/2004, nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, se l'espulsione è stata disposta per non aver richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto in assenza di cause di forza maggiore;*

*B) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 13 Cost., dell'art. 14, comma 5-quinquies, seconda parte, del d.lgs. n. 286/1998, come sostituito dall'art. 1 comma 6, legge n. 271/2004, nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio dello straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, se l'espulsione è stata disposta per non aver richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto in assenza di cause di forza maggiore;*

*Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio di convalida sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;*

*Ordina l'immediata liberazione di Filipova Iordanova Iliana se non detenuta per altra causa;*

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

Torino, addì 13 aprile 2005

*Il giudice: GALLO*

N. 353

*Ordinanza del 13 aprile 2005 emessa dal Tribunale di Torino nel procedimento penale a carico di Gissiek Elena*

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da uno a quattro anni - Irragionevolezza sotto diversi profili.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, della legge 12 novembre 2004, n. 271 [*rectius*: decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, art. 3.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio - Irragionevolezza - Lesione della libertà personale dell'imputato.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies, seconda parte, come sostituito dall'art. 1, comma 6, della legge 12 novembre 2004, n. 271 [*rectius*: decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, artt. 3 e 13.

IL GIUDICE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa penale contro Gissiek Elena, nata il 23 luglio 1966 a Zubova Kiev (Ucraina), attualmente detenuta per questa causa presso la Casa Circondariale di Torino, difesa d'ufficio dall'avv. Roberta Canale del Foro di Torino, detenuta presente, sottoposta ad indagini per il reato di cui all' art. 14 comma 5-ter primo periodo d.lgs. n. 286/1998 perché, quale cittadina straniera, senza giustificato motivo si tratteneva nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del Questore della provincia di Caserta di lasciare il territorio dello Stato, ai sensi del comma 5-bis della citata disposizione normativa, entro cinque giorni dal provvedimento stesso, notificatole in data 18 gennaio 2005, essendo stata l'espulsione disposta per essere entrata illegalmente nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera (art. 13 comma 2 lettera a) d.lgs. n. 286/1998). Accertato in Torino l'11 aprile 2005.

Alle ore 16,30 dell' 11 aprile 2005 la cittadina straniera sopra generalizzata veniva tratta in arresto nella flagranza del reato sopra rubricato perché sorpresa in territorio nazionale dopo la scadenza del termine di giorni cinque entro cui le era stato imposto dal Questore di Torino, con provvedimento emesso a norma dell'art. 14 comma 5-bis del citato T.U., di lasciare l'Italia.

La predetta straniera è stata presentata a questo giudice, nei termini di legge, per la convalida dell'arresto ed il successivo giudizio direttissimo, a norma del comma 5-quinquies del citato art. 14.

Questo giudice dubita tuttavia di poter convalidare l'arresto, non perché l'operato della Polizia Giudiziaria presti il fianco a censure (risultando anzi conforme alle norme attualmente vigenti), ma perché il disposto dell'art. 14 commi 5-ter e 5-quinquies d.P.R. 286/1998 come modificato dalla legge 271/2004 pare confliggere con alcune disposizioni costituzionali. Più in particolare, la recente drastica elevazione dei livelli edittali di pena previsti per il reato in esame urta, ad avviso del remittente, contro il canone della ragionevolezza e contro il principio di uguaglianza nel trattamento giuridico di situazioni fattuali omologhe.

Pare indispensabile riepilogare brevemente le vicende della norma incriminatrice in esame.

1) Nella sua formulazione originaria il d.lgs. 286/1998 (c.d. legge «Turco Napolitano») non prevedeva alcuna sanzione penale per lo straniero che, dopo l'emissione del decreto prefettizio di espulsione, fosse risultato inottemperante alla susseguente intimazione del Questore a lasciare il territorio nazionale; era semplicemente previsto che si procedesse con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (*cf.* art. 13, comma 6 e comma 4 lettera a) *decr. cit.*);

2) era poi intervenuta la legge 189/2002 (c.d. legge «Bossi-Fini»), la quale, nel quadro di un generale inasprimento del trattamento amministrativo e penale dello straniero clandestino, aveva novellato l'art. 14 del d.lgs. n. 286/1998 prevedendo al comma 5-ter la pena dell'arresto da sei mesi a un anno per «lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal Questore ai sensi del comma 5-bis» (trattasi per l'appunto dell'ordine, impartito allo straniero colpito da decreto di espulsione, di lasciare il territorio italiano entro cinque giorni); il comma 5-quinquies dello stesso articolo, esso pure introdotto con legge n. 189/2002, prevedeva poi l'arresto obbligatorio dell'autore del fatto;

3) con sentenza n. 223 del 15 luglio 2004 la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale del citato comma 5-quinquies, nella parte in cui prevedeva l'arresto obbligatorio del colpevole della contravvenzione di cui al comma 5-ter. Osservava la Corte che la previsione dell'arresto obbligatorio era manifestamente irragionevole perché, considerati i limiti edittali di pena previsti per il reato per cui veniva eseguito l'arresto, non era possibile l'applicazione di alcuna misura cautelare, onde lo straniero doveva essere inevitabilmente rilasciato dopo il giudizio di convalida;

4) con decreto legge 14 settembre 2004 n. 241 il Governo emanava norme volte a ridefinire il tessuto normativo su cui aveva inciso la sopraindicata sentenza della Corte costituzionale, senza tuttavia modificare sostanzialmente il trattamento penale — come risultante dopo l'intervento della Consulta — dello straniero inottemperante all'ordine questorile di allontanamento dal territorio nazionale;

5) in sede di conversione del predetto decreto, e precisamente con la legge 271 del 12 novembre 2004, il legislatore è intervenuto pesantemente, riscrivendola completamente, sulla norma incriminatrice dell'art. 14 comma 5-ter, differenziando la posizione dello straniero espulso — e inottemperante all'ordine questorile di allontanamento dal territorio nazionale — a seconda delle cause determinanti l'espulsione: è stata così conservata la pena originaria dell'arresto da sei mesi ad un anno soltanto per l'ipotesi dello straniero espulso per non aver chiesto tempestivamente il rinnovo del permesso di soggiorno scaduto; per le restanti, e più frequenti, ipotesi di espulsione (vale a dire quelle riferibili a stranieri che sono entrati clandestinamente in Italia, o che non hanno richiesto il permesso nei termini di legge, o che sono titolari di permesso revocato o annullato, o appartengono ad alcuna delle categorie contemplate dalle leggi sulle misure di prevenzione) l'originario reato contravvenzionale è stato sostituito con una figura delittuosa punita con la pena della reclusione da uno a quattro anni. Una volta elevati, in maniera così drastica, i limiti edittali di pena, è stata reintrodotta al comma 5-quinquies la previsione dell'arresto obbligatorio dell'autore del fatto (ora connessa alla susseguente applicabilità di una misura cautelare).

È proprio quest'ultimo intervento del legislatore a suscitare perplessità sotto il profilo della compatibilità con i principi costituzionali, in primo luogo con il principio di uguaglianza nella sua particolare specificazione consistente nella ragionevolezza nell'esercizio del potere legislativo.

Va preliminarmente approfondita la natura del reato di cui all'art. 14 comma 5-ter del d.lgs. n. 286/1998 e succ. modd.. Ciò consentirà di fare un più corretto raffronto con figure di reato affini.

Al riguardo va messo nella massima evidenza come il delitto in esame sia un reato di mera disobbedienza: esso consiste nella formale violazione di un ordine amministrativo, e nulla più.

È noto che una parte dell'opinione pubblica — quella meno sensibile ai valori solidaristici pur così fulgidamente espressi nell'art. 2 della nostra Carta costituzionale — considera la condizione di clandestinità dello straniero una situazione di per sé criminosa; secondo questo modo di pensare lo straniero clandestino in Italia dovrebbe essere trattato per ciò solo come un delinquente (dimenticandosi così che molti stranieri irregolari sono invece dediti, per esempio, al lavoro nero o alla prostituzione, tutte attività in sé penalmente indifferenti, e che anzi fanno spesso dello straniero una vittima di condotte illecite altrui). Tale «visione del mondo», tuttavia, non è mai stata recepita dal d.lgs. n. 286/1998 né dalle sue successive modificazioni. Il legislatore si è sempre rifiutato di considerare la condizione di clandestinità come un illecito penale: se così non fosse, la tecnica normativa più ovvia e ragionevole sarebbe stata quella di considerare reato l'ingresso clandestino in Italia ovvero l'omessa richiesta del permesso di soggiorno dopo un ingresso regolare, vale a dire tutte quelle condotte che ex art. 13 comma 2 decr. cit. determinano invece soltanto l'adozione del provvedimento prefettizio di espulsione.

Questa premessa è importante perché colloca nella giusta luce il delitto di cui all'art. 14 comma 5-ter d.lgs. n. 286/1998 nel testo vigente: lo straniero inottemperante all'ordine questorile di allontanamento dal territorio nazionale viene punito in forza della disposizione in esame non perché è un clandestino, ma per il solo fatto di aver disatteso un provvedimento amministrativo dettato da genericissime motivazioni di ordine pubblico.

In maniera coerente con questa impostazione, le condizioni soggettive di maggiore o minore pericolosità sociale dell'agente non hanno alcuna influenza:

che lo straniero espulso sia un onesto lavoratore «in nero», sfruttato in Italia da un imprenditore senza scrupoli, ovvero sia un pregiudicato espulso a norma dell'art. 13 comma 2 lett. c) del citato decreto, è per la legge del tutto indifferente: ciò che rileva è solo ed esclusivamente l'ingiustificata inottemperanza all'ordine di allontanamento.

Tenendo presenti queste considerazioni ricostruttive, la previsione della pena della reclusione da uno a quattro anni, introdotta per la maggior parte delle ipotesi dal nuovo art. 14 comma 5-ter del d.lgs. n. 286/1998, manifesta, ad avviso di questo giudice, un'evidente irragionevolezza.

A) Essa emerge, in primo luogo, da un raffronto per così dire «interno» tra le varie ipotesi previste dall'attuale comma 5-ter del citato art. 14. Si consideri il caso dello straniero che, entrato in Italia con un visto turistico e dopo aver ottenuto un corrispondente permesso di soggiorno breve, ometta di rinnovarlo alla scadenza e venga espulso con intimazione a lasciare l'Italia (è una modalità seguita sovente dalle giovani donne dell'est europeo che intendano praticare il meretricio nel nostro Paese). In caso di inottemperanza egli verrà sanzionato con l'arresto da sei mesi ad un anno, senza che siano possibili provvedimenti coercitivi o cautelari di sorta. Ove il medesimo straniero sia entrato in Italia sottraendosi ai controlli di frontiera (è il caso oggetto del presente processo) ovvero abbia ommesso, dopo un ingresso regolare, di chiedere il permesso di soggiorno (è il caso oggetto del presente processo), qualora sia espulso e non ottemperi all'intimazione del questore andrà incontro all'arresto, alla possibile applicazione della custodia cautelare e alla reclusione fino a quattro anni. Posto che — come si è cercato di mettere in evidenza poco sopra — il reato consiste in entrambi i casi nella mera inottemperanza ad un ordine di allontanamento, risulta incomprensibile la scelta legislativa di divaricare così drasticamente il trattamento penale e cautelare solo in dipendenza delle vicende anteriori all'emissione dell'ordine del Questore. Non si comprende quale elemento concreto differenzi così marcatamente la gravità dell'una violazione rispetto all'altra. Si dirà che nel primo caso lo straniero aveva inizialmente osservato le norme disciplinanti l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri in Italia, e nel secondo no. Ma così ragionando si finisce per conferire una vistosa rilevanza penale al fatto che lo straniero si sia trovato o no in una iniziale situazione di clandestinità, proprio quello che il legislatore ha sempre mostrato di voler evitare (così, espressamente, anche il relatore della legge 271/2004, sen. Boschetto: «Non si è addivenuti alla previsione del reato di immigrazione clandestina del quale pure, in commissione, si è discusso»). La differenza di trattamento rimane pertanto priva di ragionevole giustificazione.

B) La medesima valutazione si impone poi in esito al raffronto con fattispecie analoghe previste da norme diverse, e che sono sanzionate con pene incommensurabilmente più lievi:

1) viene in rilievo, in primo luogo, l'art. 650 c.p., che sanziona con la pena alternativa dell'arresto fino a tre mesi o dell'ammenda fino ad euro 206,00 «chiunque (e dunque anche lo straniero) non osserva un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico ...»;

2) ove si volesse far leva sulla natura meramente sussidiaria della previsione incriminatrice di cui all'art. 650 c.p., occorrerebbe comunque considerare il reato previsto dall'art. 2 legge 1423/1956, che punisce con l'arresto da uno a sei mesi le persone raggiunte da foglio di via obbligatorio che si rendano inottemperanti a quanto in esso disposto. Non si può non rilevare (oltre alla notevolissima analogia tra le due previsioni incriminatrici) che in questo caso la lieve pena edittale si applica a persone che — contrariamente allo straniero colpito da decreto di espulsione — sono comprovatamente dedite a traffici delittuosi, ovvero vivono abitualmente dei proventi di attività delittuose o sono dedite alla commissione di altri reati (art. 1 legge citata).

C) Altri profili di irragionevolezza emergono ove la norma in esame venga considerata in prospettiva diacronica: appena due anni prima, nell'agosto 2002, il legislatore aveva stimato che l'arresto da sei mesi ad un anno fosse pena congrua per la violazione in disamina (con atteggiamento che era già di particolare rigore se raffrontato con le altre norme incriminatrici testè richiamate); solo due anni dopo si è ritenuto di quadruplicare la pena massima. Occorre allora chiedersi se l'inasprimento della pena si ricolleggi ad un mutamento della valutazione data dall'opinione pubblica al fenomeno dell'inottemperanza agli ordini questorili di allontanamento (si badi, non al fenomeno dell'immigrazione clandestina, che non è previsto dalla legge come reato), o non si atteggi piuttosto come una mera «reazione» alla decisione n. 223 del 2004 della Corte costituzionale. Sia consentito dire che la contemporanea reintroduzione dell'arresto dell'autore del fatto, caducato solo quattro mesi prima dal ricordato intervento della Corte, induce a ritenere che l'intento del legislatore sia stato esclusivamente quello di giustificare (con la previsione di una pena non inferiore a quattro anni di reclusione, come richiesto dall'art. 280 comma 2 c.p.p.) il mantenimento della custodia cautelare dopo l'arresto (obbligatorio) ad iniziativa della polizia giudiziaria. Il tutto in ossequio ad una impostazione che vede nel carcere (e nel carcere immediato) l'unica risposta possibile dell'ordinamento al fenomeno dell'immigrazione.

La lettura dei lavori preparatori della legge n. 271/2004 conferma appieno tale conclusione.

Quanto alla discussione al Senato, nella seduta in aula del 6 ottobre 2004 il relatore sen. Boschetto così si espresse (*cf.* resoconto stenografico): «... l'altro punto importante, riguardante un'altra sentenza della Corte costituzionale, si riferisce al fatto dell'intimazione del questore dopo la permanenza dello straniero negli appositi centri ai fini dell'identificazione. Lo straniero, infatti, decorso un determinato periodo di tempo stabilito dalla legge in detti centri, subisce l'intimazione ad allontanarsi dal Paese e qualora questa intimazione non venga rispettata scattano determinate sanzioni. Si pensava che il collegare a queste sanzioni l'arresto fosse una misura congrua. La Corte costituzionale ... ha osservato che, siccome il limite di pena previsto dalla normativa di sistema e dalla normativa del codice di procedura penale non permette l'imposizione di misure coercitive, l'arresto finiva per diventare un qualcosa di ultroneo e fine a se stesso ... ....Ci sono degli emendamenti che, invece, hanno aumentato la pena mutando l'arresto in reclusione fino a quattro anni e quindi prevedendo la possibilità di imporre da parte del magistrato misure coercitive. Questi sono gli elementi fondamentali del decreto-legge».

Come si vede, manca il benché minimo accenno ad una qualche valutazione del legislatore in ordine alla intrinseca gravità del reato di cui all'art. 14 comma 5-*ter* d.lgs. 286/1998, e l'attenzione appare concentrata esclusivamente sul metodo per reintrodurre la possibilità dell'arresto in flagranza appena cancellata dalla Corte.

Non diverso è stato l'atteggiamento della Camera dei deputati. Nella seduta della Prima Commissione del 26 ottobre 2004 la relatrice on. Bertolini fece presente che «È stato complessivamente riscritto il quadro delle sanzioni previste a carico degli stranieri che non osservino l'intimazione del questore di allontanarsi dal territorio nazionale e vi permangano illegalmente, stabilendosi un aggravamento della pena ed una modifica della natura del reato, da contravvenzione a delitto, e consente, quindi, l'imposizione di quelle misure coercitive considerate dalla Corte costituzionale, vigente la precedente formulazione, irragionevoli».

Si assiste qui al capovolgimento di quello che è il fisiologico rapporto tra norme penali sostanziali e processuali: come è noto, infatti, il punto di partenza è rappresentato dalla gravità della condotta illecita oggetto di repressione penale. Una volta stabiliti — con stretta corrispondenza al grado di disvalore del fatto — i livelli editali di pena per tale condotta, l'eventuale possibilità di provvedimenti coercitivi come l'arresto ad opera della P.G. e la successiva applicazione di misure cautelari (e cioè strumentali alla soddisfazione delle esigenze di cui all'art. 274 c.p.p.) discendono come conseguenze automatiche in base alle norme processuali. Nella presente vicenda normativa, invece, il legislatore si è posto come obiettivo esclusivo quello di ripristinare l'arresto ad opera della Polizia giudiziaria dello straniero inottemperante al provvedimento questorile di allontanamento, appena caducato dalla Corte costituzionale, e in vista di questo risultato ha modificato, quadruplicandola (!), la pena editale prevista per la violazione. Non a caso nello stesso ambito parlamentare sono stati espressi orientamenti assai critici nei confronti del provvedimento di esame, dal momento che la Commissione Giustizia della Camera ha licenziato un parere (in Atti Parlamentari XIV legislatura, N. 5369-A) in cui, senza mezzi termini, si afferma che «il provvedimento, più che ottemperare alle esigenze richiamate dalla Corte Costituzionale, sembra volerne eludere le pronunce».

Occorre a questo punto aggiungere poche considerazioni (permettendoci di rinviare, per il resto, all'ampia e condivisibile disamina contenuta nelle ordinanze, aventi lo stesso oggetto della presente, del Tribunale di Genova in data 10 dicembre 2004 e del Tribunale di Torino in data 24 febbraio 2005) circa i limiti del sindacato che alla Corte costituzionale compete sulle modalità di esercizio del potere legislativo, limiti che la stessa Corte ha ormai più volte indicato, riconoscendo a sé stessa il potere di valutare se «l'opzione normativa contrasti con il principio di eguaglianza, sotto il profilo dell'assoluta arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza» (sent. n. 287 del 2001 ed altre). Ed è proprio del fondamentale canone della ragionevolezza che la Corte costituzionale ha fatto applicazione quando, con la recentissima sentenza n. 78 del 10-18 febbraio 2005, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 della legge «Bossi-Fini» e dell'art. 1 comma 8 lett. c) del decreto-legge n. 195/2002 in tema di immigrazione ribadendo che «A prescindere dal rispetto di altri parametri, per essere in armonia con l'articolo 3 della Costituzione la normativa deve anzitutto essere conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza».

Una volta riconosciuta l'irragionevolezza dell'elevazione a quattro anni della pena detentiva per i reati di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, prima parte, d.lgs. n. 286/2004 nell'attuale testo, consegue inevitabilmente l'illegittimità della previsione dell'arresto obbligatorio (contenuta nell'attuale art. 14 comma 5-*quinquies*) per i medesimi reati. Ciò per le stesse argomentazioni poste dalla Corte costituzionale a fondamento della sentenza n. 223 del 2004, sintetizzabili nell'irragionevolezza di una previsione di arresto obbligatorio per una condotta che (una volta venuto meno l'inasprimento della sanzione penale) non consente l'applicazione di alcuna misura cautelare e comporta un inutile sacrificio per la libertà personale dell'imputato (violazione degli artt. 3 e 13 Cost.).

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e segg. legge 11 marzo 1953 n. 87,

A) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 14, comma 5-ter, prima parte, del d.lgs. n. 286/1998, come sostituito dall'art. 1 comma 5-bis legge n. 271/2004, nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal Questore ai sensi del comma 5-bis, se l'espulsione è stata disposta per ingresso illegale sul territorio nazionale ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettera a);

B) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 13 Cost., dell'art. 14, comma 5-quinquies, seconda parte, del d.lgs. n. 286/1998, come sostituito dall'art. 1 comma 6 legge 271/2004, nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio dello straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal Questore ai sensi del comma 5-bis, se l'espulsione è stata disposta per ingresso illegale sul territorio nazionale ai sensi dell'articolo 13, comma 2, lettera a);

Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio di convalida sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Ordina l'immediata liberazione di Gissiek Elena se non detenuta per altra causa;

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

Torino, addì 13 aprile 2005

Il giudice: GALLO

05C0768

N. 354

Ordinanza del 16 aprile 2005 emessa dal Giudice di pace di Milano  
sul ricorso proposto da Koraich Abderrazaki contro il Prefetto di Milano

**Straniero e apolide - Straniero - Espulsione amministrativa - Giudizio di opposizione avverso il decreto prefettizio di espulsione - Immediata esecutività del decreto stesso, ancorché sottoposto a gravame e impugnativa - Esecutività soltanto decorso il termine per la proposizione del ricorso, o, in caso di proposizione, sospensione dell'esecuzione fino all'udienza fissata per la decisione del ricorso stesso - Mancata previsione - Violazione del diritto di difesa.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3.
- Costituzione, art. 24.

IL GIUDICE DI PACE

Scioglimento la riserva di cui al verbale dell'udienza 7 aprile 2005, sul ricorso depositato il 10 marzo 2005 ex art. 13, comma 8 d.lgs. n. 286/1998 dallo straniero Koraich Abderrazaki, difeso di fiducia dall'avv. Mario Ciccarelli, avverso decreto di espulsione n. 1036/Id/05, adottato dal Prefetto della provincia di Milano in data 1° febbraio 2005, notificato in data 1° febbraio 2005;

Letto il ricorso ed esaminati gli atti;

Udito il ricorrente;

Esaminate le note prodotte dalla Questura di Milano;

Sentita la difesa di fiducia del ricorrente alle udienze del 15 marzo 2005 e 7 aprile 2005;

## O S S E R V A

1) che il ricorso è ammissibile, in quanto proposto e depositato ritualmente dal difensore di fiducia dello straniero nei termini di legge;

2) che la difesa del ricorrente, ha sollevato eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, d.lgs. n. 286/1998 per presunta violazione degli articoli 2, 10, 24, 111 e 113 della Costituzione della Repubblica italiana;

3) che è necessario esaminare in via preliminare l'eccezione di incostituzionalità sollevata dalla difesa del ricorrente.

A tal proposito si evidenzia che l'art. 13, comma 3, d.lgs. n. 286/1998 prevede che «l'espulsione è disposta in ogni caso con decreto motivato immediatamente esecutivo, anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dell'interessato».

Il successivo art. 14 del d.lgs. n. 286/1998 regola le modalità di esecuzione del decreto di espulsione, nelle varie forme,

a) accompagnamento alla frontiera;

b) del previo trattenimento presso un centro di permanenza e assistenza temporanea,

c) emissione, a cura del Questore, dell'ordine di lasciare il territorio dello Stato «... entro il termine di cinque giorni, con indicazione delle conseguenze penali in caso di trasgressione.

A seguito del deposito del ricorso, da presentare entro sessanta giorni dalla notifica del decreto di espulsione, il giudice deve decidere entro venti giorni previa fissazione dell'udienza in camera di consiglio, nella quale l'autorità che ha emesso il decreto «può stare in giudizio personalmente o avvalersi di funzionari appositamente delegati» (art. 13-*bis* d.lgs. n. 286/1998).

Ciò che balza agli occhi con immediata evidenza è che l'attuale disciplina, anche successivamente alle innovazioni che di cui alla legge 12 novembre 2004, n. 271, non prevede espressamente il diritto del ricorrente di presenziare personalmente all'udienza fissata per la decisione del ricorso.

È invero previsto che lo straniero possa sottoscrivere il ricorso anche personalmente, che sia assistito da un difensore nominato dal giudice qualora ne sia sprovvisto e ove necessario da un interprete.

La nomina dell'interprete è da intendersi quale elemento qualificante che induce a ritenere che il legislatore abbia inteso garantire allo straniero il diritto di partecipare all'udienza assicurandogli la possibilità di esprimersi e comprendere quanto viene detto dai presenti all'udienza.

Tale garanzia, si configura come ineludibile osservanza dei principi costituzionali del diritto di difesa enunciato dall'art. 24 della Carta costituzionale.

Orbene essa è di fatto vanificata dalla citata previsione di immediata efficacia esecutiva del provvedimento di espulsione.

Anche nell'ipotesi di ordine del Questore di lasciare il territorio nazionale entro cinque giorni dalla notificazione del provvedimento stesso, che appare quella indubbiamente meno coercitiva, lo straniero non è posto in condizione di presenziare all'udienza, perchè la mancata osservanza dell'ordine nel termine indicato è sanzionata penalmente dal comma 5-*ter* dell'art. 14 d.lgs. n. 286/1998.

È dunque evidente che non può dirsi garantito dall'ordinamento il diritto dello straniero a presenziare all'udienza se per esercitarlo l'interessato deve contravvenire ad una disposizione penale in relazione alla quale, sino alla sentenza delle Corti costituzionale n. 223/2004 era previsto anche l'arresto obbligatorio.

La situazione appare ancor più stridente a confronto con l'art. 17 d.lgs. n. 286/1998 il quale ha disciplinato per lo straniero parte offesa ovvero sottoposto a procedimento penale, l'autorizzazione a rientrare in Italia «per il tempo strettamente necessario per l'esercizio del diritto di difesa, al solo fine di partecipare al giudizio o al compimento di atti per i quali è necessaria la sua presenza.».

Viceversa nulla è stato previsto per lo straniero che, già espatriato a seguito di decreto di espulsione, abbia presentato ricorso avverso il decreto medesimo.

È opportuno evidenziare che, rima delle modifiche al d.lgs. n. 286/1998 introdotte con la legge n. 189/2002, la questione era stata almeno in parte, oggetto di attenzione da parte del legislatore.

Salvo nei casi di accompagnamento immediato alla frontiera, l'esecuzione del decreto di espulsione era effettuata mediante intimazione a lasciare il territorio nazionale nel termine di quindici giorni.

Dal momento che secondo la precedente disciplina il termine per proporre opposizione era di cinque giorni e il giudice doveva decidere entro i successivi dieci, lo straniero era posto in condizioni di non violare l'ordine di allontanamento (violazione dalla quale peraltro non scaturivano conseguenze penali), essendogli permesso di presentarsi all'udienza fissata dal giudice del ricorso e attendere la decisione sullo stesso.

Non vi è chi non colga come l'eventuale accoglimento dell'opposizione non era reso vano dalla già avvenuta esecuzione dell'espulsione viceversa oggi prevista.

Ritiene questo giudice, alla luce delle considerazioni sopra esposte, che l'attuale sistema normativo, in particolare la previsione dell'immediata efficacia esecutiva del provvedimento di espulsione, coordinata con la concreta possibilità che l'esecuzione avvenga effettivamente, in caso di proposizione del ricorso avverso il provvedimento di espulsione, prima della udienza fissata per la sua discussione, contrastino con il diritto di difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione, dal momento che non consentono all'interessato di partecipare a detta udienza.

Pare opportuno, a questo proposito, richiamare quanto già affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 198/2000: «Al riguardo si deve premettere che l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 286 dispone che “allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti”, Anche allo straniero deve quindi essere riconosciuto il pieno esercizio del diritto di difesa, sancito dall'art. 24 della Costituzione e tutelato altresì dal Patto internazionale sui diritti civili e politici stipulato a New York il 19 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con la legge 25 ottobre 1977, n. 881, ove all'art. 13 si stabilisce che “uno straniero che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato parte del presente Patto non può esserne espulso se non in base a una decisione presa in conformità della legge e, salvo che vi si oppongano imperiosi motivi di sicurezza nazionale, deve avere la possibilità di far valere le proprie ragioni contro la sua espulsione, di sottoporre il proprio caso all'esame dell'autorità competente, o di una o più persone specificamente designate da detta autorità, e di farsi rappresentare innanzi ad esse a tal fine.”. Principio analogo è poi ribadito nell'art. 1 del Protocollo n. 7 alla «Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98.».

La stessa Corte costituzionale sempre nella richiamata sentenza n. 222/2004 in cui è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 13, comma 5-bis, del d.lgs. n. 286/1998, nella parte in cui il vecchio testo di detta norma non prevedeva che il giudizio di convalida dovesse svolgersi in contraddittorio prima dell'esecuzione del provvedimento di accompagnamento alla frontiera con le garanzie della difesa (oggi rivisto dalla citata legge 12 novembre 2004, n. 271), ha affermato che «.. insieme alla libertà personale è violato il diritto di difesa dello straniero nel suo nucleo incompressibile. La disposizione censurata, non prevede, infatti che questi debba essere ascoltato dal giudice, con l'assistenza di un difensore.».

Alla luce dell'intervento normativo che ha corretto l'art. 13, comma 5-bis, la mancata previsione della sospensione dell'efficacia esecutiva del decreto di espulsione nella pendenza dei termini per la sua impugnazione e per la decisione nel merito della stessa, allo scopo precipuo di consentire allo straniero espulso di partecipare personalmente all'udienza davanti al giudice di pace, appare ancor più in contrasto, a sommosso parere di questo giudice, con il diritto di difesa riconosciuto dall'art. 24 della Costituzione.

#### *Sulla rilevanza*

La questione proposta è rilevante nel caso in esame, perché, non avendo lo straniero ricorrente presenziato all'udienza fissata per la comparizione delle parti, appare preliminare alla decisione sul merito qualificare la sua mancata comparizione presumibilmente determinata dalla già avvenuta esecuzione dell'espulsione o dal timore di incorrere nella sanzione penale prevista dall'art. 14, comma 5-ter d.lgs. n. 286/1998.

P. Q. M.

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 286/1998 nella parte in cui prevede che il provvedimento di espulsione sia «immediatamente esecutivo, anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dell'interessato», anziché disporre che esso sia esecutivo una volta decorso il termine per proporre ricorso o, in caso di proposizione, sino all'udienza fissata per la decisione sul ricorso medesimo, per violazione dell'art. 24 della Costituzione;*

*Sospende il presente procedimento in attesa della decisione della Corte costituzionale.*

*Ordina che, a cura della cancelleria, siano trasmessi gli atti alla Corte costituzionale, questo provvedimento sia notificato alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicato ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato.*

Milano, addì 16 aprile 2005

*Il giudice di pace:* BARGERO

05C0769

N. 355

*Ordinanza del 7 febbraio 2005 emessa dal Tribunale di Torre Annunziata  
sul ricorso proposto da f.lli Russo s.a.s. contro Società cartolarizzazione dei crediti I.N.P.S. (S.C.C.I) ed altri*

**Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Riscossione coattiva mediante ruoli - Ingiustificata previsione di titolo esecutivo senza preventiva deliberazione dell'autorità giudiziaria sulla fondatezza della pretesa creditoria - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Decreto legislativo 26 febbraio 1992, n. 46, art. 24.
- Costituzione, art. 111, secondo comma.

IL TRIBUNALE

In relazione alla causa iscritta al n. 1347/2001 del ruolo generale previdenza, vertente tra f.lli Russo fu Natale S.a.s. di Raffaele Russo, in persona del legale rapp.te *pro tempore* sig. Raffaele Russo, elett.te domiciliato in Gragnano (Napoli) alla via S. Sebastiano n. 1, presso lo studio dell'avv. Ferdinando Grammegna che lo rappresenta e difende, opponente, e società di Cartolarizzazione dei crediti I.N.P.S. (S.C.C.I.), in persona del legale rapp.te p.t., con sede in Roma alla via Giambattista Vico n. 9, rapp.ta e difesa dagli avv. Paolo Paolucci e Vincenzo Di Maio, con cui elett.te domicilia in Castellammare di Stabia, alla via Raiola n. 56, presso la sede I.N.P.S., opposti, nonchè concessionario del servizio nazionale di riscossione per la provincia di Napoli — Commissario Governativo Banco di Napoli S.p.a. — in persona del suo legale rapp.te *pro tempore*: domiciliato per la carica in Napoli, alla via Nazario Sauro n. 17, convenuto contumace;

O S S E R V A

Nell'ambito del presente giudizio, avente ad oggetto l'opposizione a cartella di pagamento concernente crediti previdenziali, il procuratore della parte opponente ha sollevato una serie di eccezioni preliminari relative alla legittimità costituzionale di alcune norme relative al procedimento di riscossione coattiva dei crediti degli Enti previdenziali; in particolare, il predetto procuratore ha dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, quinto comma, del d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999.

Tra le varie questioni prospettate dal difensore della parte opponente, ad avviso dello scrivente, una in particolare appare non manifestamente infondata e meritevole di un intervento chiarificatore da parte della Corte costituzionale.

Lo scrivente intende riferirsi alla possibilità che l'intero art. 24 del d.lgs. succitato sia in contrasto con l'art. 11, secondo comma, della Costituzione, così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, norma che prevede che «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale.».

Si osserva, infatti, che l'art. 24 d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999 attribuisce agli enti previdenziali — tra cui è da annoverare l'I.N.P.S., parte del presente giudizio, il potere di riscuotere i propri crediti attraverso un titolo (il ruolo, da cui scaturisce la successiva cartella di pagamento) che si forma prima e al di fuori del giudizio, e in forza del quale l'Istituto può conseguire il soddisfacimento della pretesa a prescindere da una verifica in sede giurisdizionale della sua fondatezza, ed anzi anche quando essa sia stata contestata.

La possibilità, riconosciuta al debitore dal già citato comma 5, dell'art. 24, «di proporre opposizione al giudice del lavoro entro il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento» impedisce che la disposizione di legge in parola possa essere in contrasto con l'art. 24 Cost., ma è anche vero che probabilmente le posizioni da cui le parti iniziano il giudizio che si va a instaurare non sono di assoluta parità, così come invece richiederebbe il novellato art. 111 Cost.

Detto giudizio, infatti, inizia con un soggetto (con riferimento al caso di specie, l'I.N.P.S., che non è certamente un semplice «operatore economico al pari di altri», come l'ha definito il procuratore dell'opponente nel proprio ricorso, ma è comunque una parte processuale come lo è un qualsiasi cittadino) il quale dispone già di un titolo esecutivo, formato al di fuori di qualsiasi vaglio giurisdizionale, di cui il giudice può sospendere l'esecuzione, solo per «gravi motivi» (*cfr.* art. 24, d.lgs. n. 46/1999) e che è di per sé idoneo a permettere l'integrale soddisfacimento della pretesa creditoria anche prima che ne sia stata dichiarata con sentenza la fondatezza.

Questo giudicante non ignora le precedenti pronunzie con cui la Corte costituzionale ha dichiarato legittime le norme relative alla riscossione coattiva mediante ruoli, evidenziando il carattere primario dell'attività di recupero dei crediti dello Stato (e degli Enti pubblici in generale) attraverso un sistema celere ed al contempo incisivo, diretto a salvaguardare e tutelare i crediti delle pubbliche amministrazioni; si chiede, tuttavia, se un modello processuale come quello delineato dall'art. 24 del d.lgs. n. 46/1999 sia compatibile con i principi del giusto processo introdotti dal novellato art. 111 Cost., attesa la significativa posizione di squilibrio da cui le parti fanno valere le rispettive pretese.

È, inoltre, ben presente allo scrivente l'esistenza nel nostro ordinamento di altre ipotesi in cui un titolo esecutivo viene formato prima dell'eventuale processo e al di fuori di qualsiasi controllo giurisdizionale, come avviene, ad esempio, nel caso della cambiale.

In tali ipotesi, e tuttavia, alla base del titolo esecutivo stragiudiziale vi è un accordo tra creditore e debitore, mentre nel caso della riscossione mediante ruoli dei crediti previdenziali la formazione del titolo avviene in forza di un atto di imperio, unilaterale, di un soggetto che nell'ambito del processo è parte al pari di qualsiasi cittadino.

Va altresì sottolineata la differenza esistente tra l'attuale procedimento di riscossione dei crediti previdenziali e quello risultante dalla normativa precedentemente vigente, e segnatamente dagli artt. 444, 633 e segg., 642 c.p.c., nonché dall'art. 1, comma 13, legge n. 11/1986

Infatti, anche se l'Istituto di previdenza poteva ottenere l'emanazione di un decreto ingiuntivo, provvisoriamente esecutivo *ex* artt. 642 c.p.c. e 1, comma 13, legge 31 gennaio 1986, n. 11, comunque la sua pretesa creditoria non era sottratta al vaglio preventivo da parte del giudice, sia pure nei limiti della cognizione sommaria propria del procedimento monitorio, con conseguente aumento delle garanzie del cittadino contribuente. Pertanto, prima della riforma attuata dall'Esecutivo sulla base della delega conferitagli con la legge n. 337/1998, vi era comunque l'emanazione di un provvedimento del giudice, emesso inaudita altera parte, ma in relazione al quale poteva essere instaurato un contraddittorio differito.

Nel sistema attualmente vigente, così come delineato dal d.lgs. n. 46/1999 (nonché dai decreti legislativi n. 37/1999, n. 112/1999 e n. 326/1999, parimenti emanati in attuazione della delega di cui sopra), l'Istituto previdenziale dispone immediatamente di un titolo esecutivo che si forma completamente al di fuori di qualsiasi intervento del giudice, mentre è onere del cittadino proporre ricorso giurisdizionale avverso tale titolo, nel ristretto termine di quaranta giorni (previsto, secondo l'orientamento prevalente, a pena di decadenza), sulla base delle sole, sintetiche indicazioni contenute nella cartella di pagamento, senza potersi giovare, per contestare la pretesa creditoria dell'Istituto, della documentazione depositata unitamente al ricorso per decreto ingiuntivo (come invece poteva fare prima della riforma), e rischiando, per l'incompletezza dei dati a sua disposizione, di incorrere nelle rigide preclusioni e decadenze previste dagli artt. 442 e segg. c.p.c., come richiamano la normativa dettata per le controversie individuali di lavoro.

Vi è, pertanto, il fondato dubbio che il modello processuale previsto dall'art. 24, d.lgs.n. 46/1999 non assicuri la parità tra le parti, quanto meno nella fase iniziale del giudizio, e che tale squilibrio iniziale possa ripercuotersi significativamente anche sull'andamento complessivo del processo, condizionandone l'esito a tutto vantaggio dell'istituto previdenziale.

Si osserva altresì che la questione di cui sopra ha un'indubbia rilevanza nel processo *de quo*, atteso che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale del citato art. 24 determinerebbe la caducazione del titolo attraverso cui l'I.N.P.S. ha azionato la propria pretesa.

Infatti, venendo meno la norma attributiva del potere di procedere alla riscossione coattiva dei crediti previdenziali mediante iscrizione a ruolo, la cartella esattoriale emessa proprio a seguito di tale iscrizione e oggetto dell'opposizione proposta non potrebbe conservare alcuna validità ed efficacia.

Per tutte le suesposte considerazioni, questo giudice ritiene di dover sospendere il presente processo, ai sensi dell'art. 23, legge n. 87/1953, e di dover rimettere gli atti alla Corte costituzionale perché valuti la questione sollevata con la presente ordinanza avente ad oggetto la possibile illegittimità costituzionale dell'art. 24, d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46 per contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost., così come novellato dalla legge Costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ritenendosi tale questione rilevante nel giudizio *de quo* e non manifestamente infondata.

*P. Q. M.*

1) *Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 del d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999, per possibile contrasto con l'art. 111, secondo comma, della Costituzione, così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ritenuta la suddetta questione rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata;*

2) *Dispone, a norma dell'art. 23, legge n. 87/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sospendendo conseguentemente il presente giudizio.*

*Manda alla cancelleria di notificare copia della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Torre Annunziata, addì 31 gennaio 2005

*Il giudice del lavoro: ROCCO*

05C0770

N. 356

*Ordinanza del 7 febbraio 2005 emessa dal Tribunale di Torre Annunziata sul ricorso proposto da Sorrentino Clelia contro Società Cartolarizzazione dei crediti I.N.P.S. (S.C.C.I.) ed altri*

**Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Riscossione coattiva mediante ruoli - Ingiustificata previsione di titolo esecutivo senza preventiva deliberazione dell'autorità giudiziaria sulla fondatezza della pretesa creditoria - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Decreto legislativo 26 febbraio 1992, n. 46, art. 24.
- Costituzione, art. 111, secondo comma.

## IL TRIBUNALE

In relazione alla causa iscritta al numero 1448/2001 del Ruolo generale previdenza, vertente tra Sorrentino Clelia, nata a Poggiomarino il 22 luglio 1968, elettivamente domiciliata in Gragnano (Napoli) alla via S. Sebastiano n. 1, presso lo studio dell'avv. Ferdinando Grammegna che la rappresenta e difende, opponente, e Società di Cartolarizzazione dei crediti I.N.P.S. (S.C.C.I.), in persona del legale rappresentante *pro tempore* con sede in Roma alla via Gianbattista Vico n. 9, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Paolucci e Vincenzo Di Maio, nonché l'INPS, in persona del Presidente legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Paolucci e Vincenzo Di Maio, con cui elettivamente domicilia in Castellammare di Stabia, alla via Raiola n. 56, presso la sede I.N.P.S. opposti; nonché Concessionario del Servizio nazionale di riscossione per la Provincia di Napoli - Commissario governativo Banco di Napoli S.p.A. - in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato per la carica in Napoli, alla via Nazario Sauro n. 17, convenuto contumace.

## O S S E R V A

Nell'ambito del presente giudizio, avente ad oggetto l'opposizione a cartella di pagamento concernente crediti previdenziali, il procuratore della parte opponente ha sollevato una serie di eccezioni preliminari relative alla legittimità costituzionale di alcune norme relative al procedimento di riscossione coattiva dei crediti degli Enti previdenziali; in particolare, il predetto procuratore ha dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 5, del decreto legislativo n. 46 del 26 febbraio 1999.

Tra le varie questioni prospettate dal difensore della parte opponente, ad avviso dello scrivente, una in particolare appare non manifestamente infondata e meritevole di un intervento chiarificatore da parte della Corte Costituzionale.

Lo scrivente intende riferirsi alla possibilità che l'intero art. 24 del decreto legislativo succitato sia in contrasto con l'art. 111, secondo comma, della Costituzione, così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, norma che prevede che «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale».

Si osserva, infatti, che l'art. 24 decreto legislativo n. 46 del 26 febbraio 1999 attribuisce agli Enti previdenziali, tra cui è da annoverare l'I.N.P.S., parte del presente giudizio, il potere di riscuotere i propri crediti attraverso un titolo (il ruolo, da cui scaturisce la successiva cartella di pagamento) che si forma prima e al di fuori del giudizio, e in forza del quale l'istituto può conseguire il soddisfacimento della pretesa a prescindere da una verifica in sede giurisdizionale della sua fondatezza, ed anzi anche quando essa sia stata contestata.

La possibilità, riconosciuta al debitore dal già citato comma 5 dell'art. 24, di «proporre opposizione al giudice del lavoro entro il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento» impedisce che la disposizione di legge in parola possa essere in contrasto con l'art. 24 Cost., ma è anche vero che probabilmente le posizioni da cui le parti iniziano il giudizio che si va a instaurare non sono di assoluta parità, così come invece richiederebbe il novellato art. 111 Cost.

Detto giudizio, infatti, inizia con un soggetto (con riferimento al caso di specie, l'I.N.P.S., che non è certamente un semplice «operatore economico al pari di altri», come l'ha definito il procuratore dell'opponente nel proprio ricorso, ma è comunque una parte processuale come lo è un qualsiasi cittadino) il quale dispone già di un titolo esecutivo, formato al di fuori di qualsiasi vaglio giurisdizionale, di cui il giudice può sospen-

dere l'esecuzione solo per «gravi motivi» (*cf.* art. 24 decreto legislativo n. 46/1999) e che è di per sé idoneo a permettere l'integrale soddisfacimento della pretesa creditoria anche prima che ne sia stata dichiarata con sentenza la fondatezza.

Questo giudicante non ignora le precedenti pronunzie con cui la Corte costituzionale ha dichiarato legittime le norme relative alla riscossione coattiva mediante ruoli, evidenziando il carattere primario dell'attività di recupero dei crediti dello Stato (e degli Enti pubblici in generale) attraverso un sistema celere ed al contempo incisivo, diretto a salvaguardare e tutelare i crediti delle pubbliche amministrazioni; si chiede, tuttavia, se un modello processuale come quello delineato dall'art. 24 del decreto legislativo 46/1999 sia compatibile con i principi del giusto processo introdotti dal novellato art. 111 Cost., attesa la significativa posizione di squilibrio da cui le parti fanno valere le rispettive pretese.

È, inoltre, ben presente allo scrivente l'esistenza nel nostro ordinamento di altre ipotesi in cui un titolo esecutivo viene formato prima dell'eventuale processo e al fuori di qualsiasi controllo giurisdizionale, come avviene, ad esempio, nel caso della cambiale.

In tali ipotesi, tuttavia, alla base del titolo esecutivo stragiudiziale vi è un accordo tra creditore e debitore, mentre nel caso della riscossione mediante ruoli dei crediti previdenziali la formazione del titolo avviene in forza di un atto di imperio, unilaterale, di un soggetto che nell'ambito del processo è parte al pari di qualsiasi cittadino.

Va altresì sottolineata la differenza esistente tra l'attuale procedimento di riscossione dei crediti previdenziali e quello risultante dalla normativa precedentemente vigente, e segnatamente dagli artt. 444, 633 e segg., 642 c.p.c., nonché dall'art. 1, comma 13, legge n. 11/1986.

Infatti, anche se l'Istituto di previdenza poteva ottenere l'emanazione di un decreto ingiuntivo, provvisoriamente esecutivo *ex* artt. 642 c.p.c. e 1, comma 13, legge 31 gennaio 1986 n. 11, comunque la sua pretesa creditoria non era sottratta al vaglio preventivo da parte del giudice, sia pure nei limiti della cognizione sommaria propria del procedimento monitorio, con conseguente aumento delle garanzie del cittadino contribuente.

Pertanto, prima della riforma attuata dall'Esecutivo sulla base della delega conferitagli con la legge n. 337/1998, vi era comunque l'emanazione di un provvedimento del giudice, emesso inaudita altera parte, ma in relazione al quale poteva essere instaurato un contraddittorio differito.

Nel sistema attualmente vigente, così come delineato dal decreto legislativo 46/1999 (nonché dai decreti legislativi 37/1999, 112/1999 e 326/1999, parimenti emanati in attuazione della delega di cui sopra), l'Istituto previdenziale dispone immediatamente di un titolo esecutivo che si forma completamente al di fuori di qualsiasi intervento del giudice, mentre è onere del cittadino proporre ricorso giurisdizionale avverso tale titolo, nel ristretto termine di 40 giorni (previsto, secondo l'orientamento prevalente, a pena di decadenza), sulla base delle sole, sintetiche indicazioni contenute nella cartella di pagamento, senza potersi giovare, per contestare pretesa creditoria dell'Istituto, della documentazione depositata unitamente al ricorso per decreto ingiuntivo (come invece poteva fare prima della riforma), e rischiando, per l'incompletezza dei dati a sua disposizione, di incorrere nelle rigide preclusioni e decadenze previste dagli artt. 442 e segg. c.p.c., che richiamano la normativa dettata per le controversie individuali di lavoro.

Vi è, pertanto, il fondato dubbio che il modello processuale previsto dall'art. 24 decreto legislativo 46/1999 non assicuri la parità tra le parti, quanto meno nella fase iniziale del giudizio, e che tale squilibrio iniziale possa ripercuotersi significativamente anche sull'andamento complessivo del processo, condizionandone l'esito a tutto vantaggio dell'Istituto previdenziale.

Si osserva altresì che la questione di cui sopra ha un'indubbia rilevanza nel processo *de quo*, atteso che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale del citato art. 24 determinerebbe la caducazione del titolo attraverso cui l'I.N.P.S. ha azionato la propria pretesa.

Infatti, venendo meno la norma attributiva del potere di procedere alla riscossione coattiva dei crediti previdenziali mediante iscrizione a ruolo, la cartella esattoriale emessa proprio a seguito di tale iscrizione e oggetto dell'opposizione proposta non potrebbe conservare alcuna validità ed efficacia.

Per tutte le suesposte considerazioni, questo giudice ritiene di dover sospendere il presente processo, ai sensi dell'art. 23 legge n. 87/1953, e di dover rimettere gli atti alla Corte costituzionale perché valuti la questione sollevata con la presente ordinanza, avente ad oggetto la possibile illegittimità costituzionale dell'art. 24 decreto legislativo 26 febbraio 1999 n. 46 per contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost., così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ritenendosi tale questione rilevante nel giudizio *de quo* e non manifestamente infondata.

P. Q. M.

1) Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 del decreto legislativo n. 46 del 26 febbraio 1999, per possibile contrasto con l'art. 111, secondo comma, della Costituzione, così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ritenuta la suddetta questione rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata;

2) Dispone, a norma dell'art. 23 legge n. 87/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo conseguentemente il presente giudizio.

Manda alla cancelleria di notificare copia della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Torre Annunziata, addì 31 gennaio 2005

Il giudice del lavoro: ROCCO

05C0771

N. 357

Ordinanza del 7 febbraio 2005 emessa dal Tribunale di Torre Annunziata  
sul ricorso proposto da Verdino Emilio contro Società Cartolarizzazione dei crediti I.N.P.S. (S.C.C.I.) ed altri

**Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Riscossione coattiva mediante ruoli - Ingiustificata previsione di titolo esecutivo senza preventiva deliberazione dell'autorità giudiziaria sulla fondatezza della pretesa creditoria - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Decreto legislativo 26 febbraio 1992, n. 46, art. 24.
- Costituzione, art. 111, secondo comma.

IL TRIBUNALE

In relazione alla causa iscritta al n. 1993/2001 del Ruolo Generale Previdenza vertente tra Verdino Emilio, nato a Gragnano l'11 settembre 1967, elett.te domiciliato in Gragnano (Napoli) alla Via S. Sebastiano n. 1, presso lo studio dell'avv. Ferdinando Grammegna che lo rapp.ta e difende, opponente, e Società di Cartolarizzazione dei Crediti INPS (S.C.C.I.), in persona del legale rapp.te *pro tempore*, con sede in Roma alla via Giambattista Vico n. 9, rapp.ta e difesa dagli avv. Paolo Paolucci e Vincenzo Di Maio, nonché l'I.N.P.S., in persona del Presidente legale rapp.te *pro tempore*, rapp.to e difeso dagli avv.ti Paolo Paolucci e Vincenzo Di Maio, con cui elett.te domicilia in Castellammare di Stabia, alla via Raiola n. 56, presso la sede I.N.P.S., opposti, nonché Concessionario del Servizio Nazionale di Riscossione per la Provincia di Napoli — Commissario Governativo Banco di Napoli S.p.a. — in persona del suo legale rapp.te *pro tempore*, domiciliato per la carica in Napoli, alla via Nazario Sauro n. 17, convenuto contumace;

O S S E R V A

Nell'ambito del presente giudizio, avente ad oggetto l'opposizione a cartella di pagamento concernente crediti previdenziali, il procuratore della parte opponente ha sollevato una serie di eccezioni preliminari relative alla legittimità costituzionale di alcune norme relative al procedimento di riscossione coattiva dei crediti degli Enti previdenziali; in particolare, il predetto procuratore ha dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, quinto comma, del d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999.

Tra le varie questioni prospettate dal difensore della parte opponente, ad avviso dello scrivente, una in particolare appare non manifestamente infondata e meritevole di un intervento chiarificatore da parte della Corte costituzionale.

Lo scrivente intende riferirsi alla possibilità che l'intero art. 24 del d.lgs. succitato sia in contrasto con l'art. 111, secondo comma, della Costituzione, così come novellato dalla legge costituzionale 23 febbraio 1999, n. 2, norma che prevede che «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale».

Si osserva, infatti, che l'art. 24 d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999 attribuisce agli Enti previdenziali, tra cui è da annoverare l'I.N.P.S., parte del presente giudizio, il potere di riscuotere i propri crediti attraverso un titolo (il ruolo, da cui scaturisce la successiva cartella di pagamento) che si forma prima e al di fuori del giudizio, e in forza del quale l'Istituto può conseguire il soddisfacimento della pretesa a prescindere da una verifica in sede giurisdizionale della sua fondatezza, ed anzi anche quando essa sia stata contestata.

La possibilità, riconosciuta al debitore dal già citato comma 5 dell'art. 24, di «proporre opposizione al giudice del lavoro entro il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento» impedisce che la disposizione di legge in parola possa essere in contrasto con l'art. 24 Cost., ma è anche vero che probabilmente le posizioni da cui le parti iniziano il giudizio che si va a instaurare non sono di assoluta parità, così come invece richiederebbe il novellato art. 111 Cost..

Detto giudizio, infatti, inizia con un soggetto (con riferimento al caso di specie, l'I.N.P.S., che non è certamente un semplice «operatore economico al pari di altri», come l'ha definito il procuratore dell'opponente nel proprio ricorso, ma è comunque una parte processuale come lo è un qualsiasi cittadino) il quale dispone già di un titolo esecutivo, formato al di fuori di qualsiasi vaglio giurisdizionale, di cui il giudice può sospendere l'esecuzione solo per «gravi motivi» (*cf.* art. 24, d.lgs. n. 46/1999) e che è di per sé idoneo a permettere l'integrale soddisfacimento della pretesa creditoria anche prima che ne sia stata dichiarata con sentenza la fondatezza.

Questo giudicante non ignora le precedenti pronunzie con cui la Corte costituzionale ha dichiarato legittime le norme relative alla riscossione coattiva mediante ruoli, evidenziando il carattere primario dell'attività di recupero dei crediti dello Stato (e degli Enti pubblici in generale) attraverso un sistema celere ed al contempo incisivo diretto a salvaguardare e tutelare i crediti delle pubbliche amministrazioni; si chiede, tuttavia, se un modello processuale come quello delineato dall'art. 24 del d.lgs. n. 46/1999 sia compatibile con i principi del giusto processo introdotti dal novellato art. 111 Cost., attesa la significativa posizione di squilibrio da cui le parti fanno valere le rispettive pretese.

È, inoltre, ben presente allo scrivente l'esistenza nel nostro ordinamento di altre ipotesi in cui un titolo esecutivo viene formato prima dell'eventuale processo e al fuori di qualsiasi controllo giurisdizionale, come avviene, ad esempio, nel caso della cambiale.

In tali ipotesi, tuttavia, alla base del titolo esecutivo stragiudiziale vi è un accordo tra creditore e debitore, mentre nel caso della riscossione mediante ruoli dei crediti previdenziali la formazione del titolo avviene in forza di un atto di imperio, unilaterale, di un soggetto che nell'ambito del processo è parte al pari di qualsiasi cittadino.

Va altresì sottolineata la differenza esistente tra l'attuale procedimento di riscossione dei crediti previdenziali e quello risultante dalla normativa precedentemente vigente, e segnata dagli artt. 444, 633 e segg., 642 c.p.c., nonché dall'art. 1, comma 13, legge n. 11/1986.

Infatti, anche se l'Istituto di previdenza poteva ottenere l'emanazione di un decreto ingiuntivo, provvisoriamente esecutivo *ex* artt. 642 c.p.c. e 1, comma 13, legge 31 gennaio 1986 n. 11, comunque la sua pretesa creditoria non era sottratta al vaglio preventivo da parte del giudice, sia pure nei limiti della cognizione sommaria propria del procedimento monitorio, con conseguente aumento delle garanzie del cittadino contribuente.

Pertanto, prima della riforma attuata dall'Esecutivo sulla base della delega conferitagli con la legge n. 337/1998, vi era comunque l'emanazione di un provvedimento del giudice, emesso inaudita altera parte, ma in relazione al quale poteva essere instaurato un contraddittorio differito.

Nel sistema attualmente vigente, così come delineato dal d.lgs. n. 46/1999 (nonché dai decreti legislativi n. 37/1999, n. 112/1999 e n. 326/1999, parimenti emanati in attuazione della delega di cui sopra), l'Istituto previdenziale dispone immediatamente di un titolo esecutivo che si forma completamente al di fuori di qualsiasi intervento del giudice, mentre è onere del cittadino proporre ricorso giurisdizionale avverso tale titolo, nel ristretto termine di quaranta giorni (previsto, secondo l'orientamento prevalente, a pena di decadenza), sulla base delle sole, sintetiche indicazioni contenute nella cartella di pagamento, senza potersi giovare, per contestare la pretesa creditoria dell'Istituto, della documentazione depositata unitamente al ricorso per decreto ingiuntivo (come invece

poteva fare prima della riforma), e rischiando, per l'incompletezza dei dati a sua disposizione, di incorrere nelle rigide preclusioni e decadenze previste dagli artt. 442 e segg. c.p.c., che richiamano la normativa dettata per le controversie individuali di lavoro.

Vi è, pertanto, il fondato dubbio che il modello processuale previsto dall'art. 24, d.lgs. n. 46/1999 non assicuri la parità tra le parti, quanto meno nella fase iniziale del giudizio, e che tale squilibrio iniziale possa ripercuotersi significativamente anche sull'andamento complessivo del processo, condizionandone l'esito a tutto vantaggio dell'Istituto previdenziale.

Si osserva altresì che la questione di cui sopra ha un'indubbia rilevanza nel processo *de quo*, atteso che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale del citato art. 24 determinerebbe la caducazione del titolo attraverso cui l'I.N.P.S. ha azionato la propria pretesa.

Infatti, venendo meno la norma attributiva del potere di procedere alla riscossione coattiva dei crediti previdenziali mediante iscrizione a ruolo, la cartella esattoriale emessa proprio a seguito di tale iscrizione e oggetto dell'opposizione proposta non potrebbe conservare alcuna validità ed efficacia.

Per tutte le suesposte considerazioni, questo giudice ritiene di dover sospendere il presente processo, ai sensi dell'art. 23, legge n. 87/1953, e di dover rimettere gli atti alla Corte costituzionale perché valuti la questione sollevata con la presente ordinanza, avente ad oggetto la possibile illegittimità costituzionale dell'art. 24, d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46 per contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost., così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ritenendosi tale questione rilevante nel giudizio *de quo* e non manifestamente infondata.

*P. Q. M.*

1) *Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 del d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999, per possibile contrasto con l'art. 111, secondo comma, della costituzione, così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ritenuta la suddetta questione rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata;*

2) *Dispone, a norma dell'art. 23, legge n. 87/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo conseguentemente il presente giudizio.*

*Manda alla cancelleria di notificare copia della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Torre Annunziata, addì 31 gennaio 2005

*Il giudice del lavoro: ROCCO*

05C0772

N. 358

*Ordinanza del 7 febbraio 2005 emessa dal Tribunale di Torre Annunziata  
sul ricorso proposto da Santaniello Nicola contro Società Cartolarizzazione dei crediti I.N.P.S. (S.C.C.I.) ed altri*

**Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Riscossione coattiva mediante ruoli - Ingiustificata previsione di titolo esecutivo senza preventiva deliberazione dell'autorità giudiziaria sulla fondatezza della pretesa creditoria - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Decreto legislativo 26 febbraio 1992, n. 46, art. 24.
- Costituzione, art. 111, secondo comma.

IL TRIBUNALE

In relazione alla causa iscritta al n. 2443/2001 del Ruolo Generale Previdenza vertente tra Santaniello Nicola, nato a Castellamare di Stabia il 2 marzo 1951, elett.te domiciliato in Gragnano (Napoli) alla via S. Sebastiano n. 1, presso lo studio dell'avv. Ferdinando Grammegna che lo rappresenta e difende, opponente, e Società di Cartolarizzazione dei Crediti INPS (S.C.C.L), in persona del legale rapp.te *pro tempore*, con sede in Roma alla

via Giambattista Vico n. 9, rapp.ta e difesa dagli avv.ti Paolo Paolucci e Vincenzo Di Maio, nonché l'I.N.P.S., in persona del Presidente legale rapp.te p.t., rapp.to e difeso dagli avv.ti Paolo Paolucci e Vincenzo Di Maio, con cui elett.te domicilia in Castellammare di Stabia, alla Via Raiola n. 56, presso la sede I.N.P.S., opposti, nonché Concessionario del Servizio Nazionale di Riscossione per la Provincia di Napoli — Commissario Governativo Banco di Napoli S.p.a. — in persona del suo legale rapp.te p.t., dom.to per la carica in Napoli, alla Via Nazario Sauro n. 17, convenuto contumace;

#### O S S E R V A

Nell'ambito del presente giudizio, avente ad oggetto l'opposizione a cartella di pagamento concernente crediti previdenziali, il procuratore della parte opponente ha sollevato una serie di eccezioni preliminari relative alla legittimità costituzionale di alcune norme relative al procedimento di riscossione coattiva dei crediti degli Enti previdenziali; in particolare, il predetto procuratore ha dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, 5° comma, del d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999.

Tra le varie questioni prospettate dal difensore della parte opponente, ad avviso dello scrivente, una in particolare appare non manifestamente infondata e meritevole di un intervento chiarificatore da parte della Corte costituzionale.

Lo scrivente intende riferirsi alla possibilità che l'intero art. 24 del d.lgs. succitato sia in contrasto con l'art. 111, 2° comma, della Costituzione, così come novellato dalla legge costituzionale 23 febbraio 1999, n. 2, norma che prevede che «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale».

Si osserva, infatti, che l'art. 24 d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999 attribuisce agli Enti previdenziali, tra cui è da annoverare l'I.N.P.S., parte del presente giudizio, il potere di riscuotere i propri crediti attraverso un titolo (il ruolo, da cui scaturisce la successiva cartella di pagamento) che si forma prima e al di fuori del giudizio, e in forza del quale l'Istituto può conseguire il soddisfacimento della pretesa a prescindere da una verifica in sede giurisdizionale della sua fondatezza, ed anzi anche quando essa sia stata contestata.

La possibilità, riconosciuta al debitore dal già citato comma 5 dell'art. 24, di «proporre opposizione al giudice del lavoro entro il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento» impedisce che la disposizione di legge in parola possa essere in contrasto con l'art. 24 Cost., ma è anche vero che probabilmente le posizioni da cui le parti iniziano il giudizio che si va a instaurare non sono di assoluta parità, così come invece richiederebbe il novellato art. 111 Cost..

Detto giudizio, infatti, inizia con un soggetto (con riferimento al caso di specie, l'I.N.P.S., che non è certamente un semplice «operatore economico al pari di altri», come l'ha definito il procuratore dell'opponente nel proprio ricorso, ma è comunque una parte processuale come lo è un qualsiasi cittadino) il quale dispone già di un titolo esecutivo, formato al di fuori di qualsiasi vaglio giurisdizionale, di cui il giudice può sospendere l'esecuzione solo per «gravi motivi» (*cfr.* art. 24 d.lgs. n. 46/1999) e che è di per sé idoneo a permettere l'integrale soddisfacimento della pretesa creditoria anche prima che ne sia stata dichiarata con sentenza la fondatezza.

Questo giudicante non ignora le precedenti pronunzie con cui la Corte costituzionale ha dichiarato legittime le norme relative alla riscossione coattiva mediante ruoli, evidenziando il carattere primario dell'attività di recupero dei crediti dello Stato (e degli Enti pubblici in generale) attraverso un sistema celere ed al contempo incisivo diretto a salvaguardare e tutelare i crediti delle pubbliche amministrazioni; si chiede, tuttavia, se un modello processuale come quello delineato dall'art. 24 del d.lgs. n. 46/1999 sia compatibile con i principi del giusto processo introdotti dal novellato art. 111 Cost., attesa la significativa posizione di squilibrio da cui le parti fanno valere le rispettive pretese.

È, inoltre, ben presente allo scrivente l'esistenza nel nostro ordinamento di altre ipotesi in cui un titolo esecutivo viene formato prima dell'eventuale processo e al fuori di qualsiasi controllo giurisdizionale, come avviene, ad esempio, nel caso della cambiale.

In tali ipotesi, tuttavia, alla base del titolo esecutivo stragiudiziale vi è un accordo tra creditore e debitore, mentre nel caso della riscossione mediante ruoli dei crediti previdenziali la formazione del titolo avviene in forza di un atto di imperio, unilaterale, di un soggetto che nell'ambito del processo è parte al pari di qualsiasi cittadino.

Va altresì sottolineata la differenza esistente tra l'attuale procedimento di riscossione dei crediti previdenziali e quello risultante dalla normativa precedentemente vigente, e segnatamente dagli artt. 444, 633 e segg., 642 c.p.c., nonché dall'art. 1, comma 13, legge n. 11/1986.

Infatti, anche se l'Istituto di previdenza poteva ottenere l'emanazione di un decreto ingiuntivo, provvisoriamente esecutivo ex artt. 642 c.p.c. e 1, comma 13, legge 31 gennaio 1986 n. 11, comunque la sua pretesa creditoria non era sottratta al vaglio preventivo da parte del giudice, sia pure nei limiti della cognizione sommaria propria del procedimento monitorio, con conseguente aumento delle garanzie del cittadino contribuente.

Pertanto, prima della riforma attuata dall'Esecutivo sulla base della delega conferitagli con la legge n. 337/1998, vi era comunque l'emanazione di un provvedimento del giudice, emesso inaudita altera parte, ma in relazione al quale poteva essere instaurato un contraddittorio differito.

Nel sistema attualmente vigente, così come delineato dal d.lgs. n. 46/1999 (nonché dai decreti legislativi n. 37/1999, n. 112/1999 e n. 326/1999, parimenti emanati in attuazione della delega di cui sopra), l'Istituto previdenziale dispone immediatamente di un titolo esecutivo che si forma completamente al di fuori di qualsiasi intervento del giudice, mentre è onere del cittadino proporre ricorso giurisdizionale avverso tale titolo, nel ristretto termine di quaranta giorni (previsto, secondo l'orientamento prevalente, a pena di decadenza), sulla base delle sole, sintetiche indicazioni contenute nella cartella di pagamento, senza potersi giovare, per contestare la pretesa creditoria dell'Istituto, della documentazione depositata unitamente al ricorso per decreto ingiuntivo (come invece poteva fare prima della riforma), e rischiando, per l'incompletezza dei dati a sua disposizione, di incorrere nelle rigide preclusioni e decadenze previste dagli artt. 442 e segg. c.p.c., che richiamano la normativa dettata per le controversie individuali di lavoro.

Vi è, pertanto, il fondato dubbio che il modello processuale previsto dall'art. 24 d.lgs. n. 46/1999 non assicuri la parità tra le parti, quanto meno nella fase iniziale del giudizio, e che tale squilibrio iniziale possa ripercuotersi significativamente anche sull'andamento complessivo del processo, condizionandone l'esito a tutto vantaggio dell'Istituto previdenziale.

Si osserva altresì che la questione di cui sopra ha un'indubbia rilevanza nel processo *de quo*, atteso che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale del citato art. 24 determinerebbe la caducazione del titolo attraverso cui l'I.N.P.S. ha azionato la propria pretesa.

Infatti, venendo meno la norma attributiva del potere di procedere alla riscossione coattiva dei crediti previdenziali mediante iscrizione a ruolo, la cartella esattoriale emessa proprio a seguito di tale iscrizione e oggetto dell'opposizione proposta non potrebbe conservare alcuna validità ed efficacia.

Per tutte le suesposte considerazioni, questo giudice ritiene di dover sospendere il presente processo, ai sensi dell'art. 23 legge n. 87/1953, e di dover rimettere gli atti alla Corte costituzionale perché valuti la questione sollevata con la presente ordinanza, avente ad oggetto la possibile illegittimità costituzionale dell'art. 24 d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46 per contrasto con l'art. 111, 2° comma, Cost., così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ritenendosi tale questione rilevante nel giudizio *de quo* e non manifestamente infondata.

*P. Q. M.*

1) *Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 del d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999, per possibile contrasto con l'art. 111, 2° comma, della costituzione, così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ritenuta la suddetta questione rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata;*

2) *Dispone, a norma dell'art. 23 legge n. 87/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo conseguentemente il presente giudizio.*

*Manda alla cancelleria di notificare copia della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Torre Annunziata, addì 31 gennaio 2005

*Il giudice del lavoro: ROCCO*

05C0773

N. 359

*Ordinanza del 7 febbraio 2005 emessa dal Tribunale di Torre Annunziata sul ricorso n. 4849/2001 proposto da Del Sorbo Francesca contro Società Cartolarizzazione dei crediti I.N.P.S. (S.C.C.I.) ed altri*

**Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Riscossione coattiva mediante ruoli - Ingiustificata previsione di titolo esecutivo senza preventiva deliberazione dell'autorità giudiziaria sulla fondatezza della pretesa creditoria - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Decreto legislativo 26 febbraio 1992, n. 46, art. 24.
- Costituzione, art. 111, secondo comma.

IL TRIBUNALE

In relazione alla causa iscritta al n. 4849/2001 del Ruolo Generale Previdenza vertente tra Del Sorbo Francesca, in qualità di titolare dell'omonima ditta, residente in S. Maria La Carità (Napoli) alla Via Sassola n. 38, elett.te domiciliata in Gragnano (Napoli) alla Via S. Sebastiano n. 1, presso lo studio dell'avv. Ferdinando Grammegna che la rapp.ta e difende, opponente, e Società di Cartolarizzazione dei Crediti I.N.P.S. (S.C.C.L), in persona del legale rapp.te p.t., con sede in Roma alla Via Gianbattista Vico n. 9, rapp.ta e difesa dagli avv.ti Paolo Paolucci e Vincenzo Di Maio, nonché l'INPS, in persona del Presidente legale rapp.te p.t., rapp.to e difeso dagli avv.ti Paolo Paolucci e Vincenzo Di Maio, con cui elett.te domicilia in Castellammare di Stabia, alla Via Raiola n. 56, presso la sede I.N.P.S., opposti, nonché Concessionario del Servizio Nazionale di Riscossione per la Provincia di Napoli — Commissario Governativo Banco di Napoli S.p.a. — in persona del suo legale rapp.te p.t., dom.to per la carica in Napoli, alla Via Nazario Sauro n. 17, convenuto contumace;

O S S E R V A

Nell'ambito del presente giudizio, avente ad oggetto l'opposizione a cartella di pagamento concernente crediti previdenziali, il procuratore della parte opponente ha sollevato una serie di eccezioni preliminari relative alla legittimità costituzionale di alcune norme relative al procedimento di riscossione coattiva dei crediti degli Enti previdenziali; in particolare, il predetto procuratore ha dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, 5° comma, del d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999.

Tra le varie questioni prospettate dal difensore della parte opponente, ad avviso dello scrivente, una in particolare appare non manifestamente infondata e meritevole di un intervento chiarificatore da parte della Corte costituzionale.

Lo scrivente intende riferirsi alla possibilità che l'intero art. 24 del d.lgs. succitato sia in contrasto con l'art. 111, 2° comma, della Costituzione, così come novellato dalla legge costituzionale 23 febbraio 1999, n. 2, norma che prevede che «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale».

Si osserva, infatti, che l'art. 24 d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999 attribuisce agli Enti previdenziali, tra cui è da annoverare l'I.N.P.S., parte del presente giudizio, il potere di riscuotere i propri crediti attraverso un titolo (il ruolo, da cui scaturisce la successiva cartella di pagamento) che si forma prima e al di fuori del giudizio, e in forza del quale l'Istituto può conseguire il soddisfacimento della pretesa a prescindere da una verifica in sede giurisdizionale della sua fondatezza, ed anzi anche quando essa sia stata contestata.

La possibilità, riconosciuta al debitore dal già citato comma 5 dell'art. 24, di «proporre opposizione al giudice del lavoro entro il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento» impedisce che la disposizione di legge in parola possa essere in contrasto con l'art. 24 Cost., ma è anche vero che probabilmente le posizioni da cui le parti iniziano il giudizio che si va a instaurare non sono di assoluta parità, così come invece richiederebbe il novellato art. 111 Cost..

Detto giudizio, infatti, inizia con un soggetto (con riferimento al caso di specie, l'I.N.P.S., che non è certamente un semplice «operatore economico al pari di altri», come l'ha definito il procuratore dell'opponente nel proprio ricorso, ma è comunque una parte processuale come lo è un qualsiasi cittadino) il quale dispone già di

un titolo esecutivo, formato al di fuori di qualsiasi vaglio giurisdizionale, di cui il giudice può sospendere l'esecuzione solo per «gravi motivi» (*cf.* art. 24 d.lgs. n. 46/1999) e che è di per sé idoneo a permettere l'integrale soddisfacimento della pretesa creditoria anche prima che ne sia stata dichiarata con sentenza la fondatezza.

Questo giudicante non ignora le precedenti pronunzie con cui la Corte costituzionale ha dichiarato legittime le norme relative alla riscossione coattiva mediante ruoli, evidenziando il carattere primario dell'attività di recupero dei crediti dello Stato (e degli Enti pubblici in generale) attraverso un sistema celere ed al contempo incisivo diretto a salvaguardare e tutelare i crediti delle pubbliche amministrazioni; si chiede, tuttavia, se un modello processuale come quello delineato dall'art. 24 del d.lgs. n. 46/1999 sia compatibile con i principi del giusto processo introdotti dal novellato art. 111 Cost., attesa la significativa posizione di squilibrio da cui le parti fanno valere le rispettive pretese.

È, inoltre, ben presente allo scrivente l'esistenza nel nostro ordinamento di altre ipotesi in cui un titolo esecutivo viene formato prima dell'eventuale processo e al fuori di qualsiasi controllo giurisdizionale, come avviene, ad esempio, nel caso della cambiale.

In tali ipotesi, tuttavia, alla base del titolo esecutivo stragiudiziale vi è un accordo tra creditore e debitore, mentre nel caso della riscossione mediante ruoli dei crediti previdenziali la formazione del titolo avviene in forza di un atto di imperio, unilaterale, di un soggetto che nell'ambito del processo è parte al pari di qualsiasi cittadino.

Va altresì sottolineata la differenza esistente tra l'attuale procedimento di riscossione dei crediti previdenziali e quello risultante dalla normativa precedentemente vigente, e segnata dagli artt. 444, 633 e segg., 642 c.p.c., nonché dall'art. 1, comma 13, legge n. 11/1986.

Infatti, anche se l'Istituto di previdenza poteva ottenere l'emanazione di un decreto ingiuntivo, provvisoriamente esecutivo *ex* artt. 642 c.p.c. e 1, comma 13, legge 31 gennaio 1986 n. 11, comunque la sua pretesa creditoria non era sottratta al vaglio preventivo da parte del giudice, sia pure nei limiti della cognizione sommaria propria del procedimento monitorio, con conseguente aumento delle garanzie del cittadino contribuente.

Pertanto, prima della riforma attuata dall'Esecutivo sulla base della delega conferitagli con la legge n. 337/1998, vi era comunque l'emanazione di un provvedimento del giudice, emesso inaudita altera parte, ma in relazione al quale poteva essere instaurato un contraddittorio differito.

Nel sistema attualmente vigente, così come delineato dal d.lgs. n. 46/1999 (nonché dai decreti legislativi n. 37/1999, n. 112/1999 e n. 326/1999, parimenti emanati in attuazione della delega di cui sopra), l'Istituto previdenziale dispone immediatamente di un titolo esecutivo che si forma completamente al di fuori di qualsiasi intervento del giudice, mentre è onere del cittadino proporre ricorso giurisdizionale avverso tale titolo, nel ristretto termine di quaranta giorni (previsto, secondo l'orientamento prevalente, a pena di decadenza), sulla base delle sole, sintetiche indicazioni contenute nella cartella di pagamento, senza potersi giovare, per contestare la pretesa creditoria dell'Istituto, della documentazione depositata unitamente al ricorso per decreto ingiuntivo (come invece poteva fare prima della riforma), e rischiando, per l'incompletezza dei dati a sua disposizione, di incorrere nelle rigide preclusioni e decadenze previste dagli artt. 442 e segg. c.p.c., che richiamano la normativa dettata per le controversie individuali di lavoro.

Vi è, pertanto, il fondato dubbio che il modello processuale previsto dall'art. 24 d.lgs. n. 46/1999 non assicuri la parità tra le parti, quanto meno nella fase iniziale del giudizio, e che tale squilibrio iniziale possa ripercuotersi significativamente anche sull'andamento complessivo del processo, condizionandone l'esito a tutto vantaggio dell'Istituto previdenziale.

Si osserva altresì che la questione di cui sopra ha un'indubbia rilevanza nel processo *de quo*, atteso che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale del citato art. 24 determinerebbe la caducazione del titolo attraverso cui l'I.N.P.S. ha azionato la propria pretesa.

Infatti, venendo meno la norma attributiva del potere di procedere alla riscossione coattiva dei crediti previdenziali mediante iscrizione a ruolo, la cartella esattoriale emessa proprio a seguito di tale iscrizione e oggetto dell'opposizione proposta non potrebbe conservare alcuna validità ed efficacia.

Per tutte le suesposte considerazioni, questo giudice ritiene di dover sospendere il presente processo, ai sensi dell'art. 23 legge n. 87/1953, e di dover rimettere gli atti alla Corte costituzionale perché valuti la questione sollevata con la presente ordinanza, avente ad oggetto la possibile illegittimità costituzionale dell'art. 24 d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46 per contrasto con l'art. 111, 2° comma, Cost., così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ritenendosi tale questione rilevante nel giudizio *de quo* e non manifestamente infondata.

P. Q. M.

1) Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 del d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999, per possibile contrasto con l'art. 111, secondo comma, della costituzione, così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ritenuta la suddetta questione rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata;

2) Dispone, a norma dell'art. 23 legge n. 87/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo conseguentemente il presente giudizio.

Manda alla cancelleria di notificare copia della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Torre Annunziata, addì 31 gennaio 2005

Il giudice del lavoro: ROCCO

05C0774

N. 360

Ordinanza del 7 febbraio 2005 emessa dal Tribunale di Torre Annunziata sul ricorso n. 4850/01 proposto da Del Sorbo Francesca contro Società Cartolarizzazione dei crediti I.N.P.S. (S.C.C.I.) ed altri

**Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Riscossione coattiva mediante ruoli - Ingiustificata previsione di titolo esecutivo senza preventiva delibazione dell'autorità giudiziaria sulla fondatezza della pretesa creditoria - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Decreto legislativo 26 febbraio 1992, n. 46, art. 24.
- Costituzione, art. 111, secondo comma.

IL TRIBUNALE

In relazione alla causa iscritta al numero 4850/2001 del Ruolo Generale Previdenza, vertente tra Del Sorbo Francesca, in qualità di titolare dell'omonima ditta, residente in S. Maria La Carità (Napoli) alla via Sassola n. 38, elettivamente domiciliata in Gragnano (Napoli) alla via S. Sebastiano n. 1, presso lo studio dell'avv. Ferdinando Grammegna che la rappresenta e difende, opponente; e Società di Cartolarizzazione dei Crediti INPS (S.C.C.I.), in persona del legale rappresentante con sede in Roma alla via Gianbattista Vico n. 9, rappresentata e difesa dagli avv.ti Paolo Paolucci e Vincenzo Di Maio, nonché l'I.N.P.S., in persona del Presidente legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Paola Paolucci e Vincenzo Di Maio, con cui elettivamente domicilia in Castellammare di Stabia, alla via Raiala n. 56, presso la sede I.N.P.S., opposti, nonché Concessionario del Servizio nazionale di Riscossione per la Provincia di Napoli - Commissario Governativo Banco di Napoli S.p.A., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato per la carica in Napoli, alla via Nazario Sauro n. 17, convenuto contumace;

O S S E R V A

Nell'ambito del presente giudizio, avente ad oggetto l'opposizione a cartella di pagamento concernente crediti previdenziali, il procuratore della parte opponente ha sollevato una serie di eccezioni preliminari relative alla legittimità costituzionale di alcune norme relative al procedimento di riscossione coattiva dei crediti degli enti previdenziali; in particolare, il predetto procuratore ha dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, quinto comma, del d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999;

Tra le varie questioni prospettate dal difensore della parte opponente, ad avviso dello scrivente, una in particolare appare non manifestamente infondata e meritevole di un intervento chiarificatore da parte della Corte costituzionale.

Lo scrivente intende riferirsi alla possibilità che l'intero art. 24 del d.lgs. succitato sia in contrasto con l'art. 111, secondo comma, della Costituzione, così come novellato dalla Legge Costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, norma che prevede che «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale».

Si osserva, infatti, che l'art. 24 d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999 attribuisce agli enti previdenziali, tra cui è da annoverare l'I.N.P.S., parte del presente giudizio, il potere di riscuotere i propri crediti attraverso un titolo (il ruolo, da cui scaturisce la successiva cartella di pagamento) che si forma prima e al di fuori del giudizio, e in forza del quale l'istituto può conseguire il soddisfacimento della pretesa a prescindere da una verifica in sede giurisdizionale della sua fondatezza, ed anzi anche quando essa sia stata contestata.

La possibilità, riconosciuta al debitore dal già citato quinto comma dell'art. 24, di «proporre opposizione al giudice del lavoro entro il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento» impedisce che la disposizione di legge in parola possa essere in contrasto con l'art. 24 Cost., ma è anche vero che probabilmente le posizioni da cui le parti iniziano il giudizio che si va a instaurare non sono di assoluta parità, così come invece richiederebbe il novellato art. 111 Cost.

Detto giudizio, infatti, inizia con un soggetto (con riferimento al caso di specie, l'I.N.P.S., che non è certamente un semplice «operatore economico al pari di altri», come l'ha definito il procuratore dell'opponente nel proprio ricorso, ma è comunque una parte processuale come lo è un qualsiasi cittadino) il quale dispone già di un titolo esecutivo, formato al di fuori di qualsiasi vaglio giurisdizionale, di cui il giudice può sospendere l'esecuzione solo per gravi motivi (*cf.* art. 24, d.lgs. n. 46/1999) e che è di per sé idoneo a permettere l'integrale soddisfacimento della pretesa creditoria anche prima che ne sia stata dichiarata con sentenza la fondatezza.

Questo giudicante non ignora le precedenti pronunzie con cui la Corte costituzionale ha dichiarato legittime le norme relative alla riscossione coattiva mediante ruoli, evidenziando il carattere primario dell'attività di recupero dei crediti dello Stato (e degli enti pubblici in generale) attraverso un sistema celere ed al contempo incisivo, diretto a salvaguardare e tutelare i crediti delle pubbliche amministrazioni; si chiede, tuttavia, se un modello processuale come quello delineato, dall'art. 24 del d.lgs. n. 46/1999 sia compatibile con i principi del giusto processo introdotti dal novellato art. 111 Cost., attesa la significativa posizione di squilibrio da cui le parti fanno valere le rispettive pretese.

È inoltre, ben presente allo scrivente l'esistenza nel nostro ordinamento di altre ipotesi in cui un titolo esecutivo viene formato prima dell'eventuale processo e al fuori controllo giurisdizionale, come avviene, ad esempio, nel caso della cambiale.

In tali ipotesi, tuttavia, alla base del titolo esecutivo stragiudiziale vi è un accordo tra creditore e debitore, mentre nel caso della riscossione mediante ruoli dei crediti previdenziali la formazione del titolo avviene in forza di un atto di imperio, unilaterale, di un soggetto che nell'ambito del processo è parte al pari di qualsiasi cittadino.

Va altresì sottolineata la differenza esistente tra l'attuale procedimento di riscossione dei crediti previdenziali e quello risultante dalla normativa precedentemente vigente, e segnatamente dagli artt. 444, 633 e segg., 642 c.p.c., nonché dall'art. 1, comma 13, legge n. 11/1986.

Infatti, anche se l'istituto di previdenza poteva ottenere l'emanazione di un decreto ingiuntivo, provvisoriamente esecutivo *ex* artt. 642 c.p.c. e 1, comma 13, legge 31 gennaio 1986, n. 11, comunque la sua pretesa creditoria non era sottratta al vaglio preventivo da parte del giudice, sia pure nei limiti della cognizione sommaria propria del procedimento monitorio, con conseguente aumento delle garanzie del cittadino contribuente.

Pertanto, prima della riforma attuata dall'Esecutivo sulla base della delega conferitagli con la legge n. 337/1998, vi era comunque l'emanazione di un provvedimento del giudice, emesso inaudita altera parte, ma in relazione al quale poteva essere instaurato un contraddittorio differito.

Nel sistema attualmente vigente, così come delineato dal d.lgs. n. 46/1999 (nonché dai decreti legislativi n. 37/1999, 112/1999 e 326/1999, parimenti emanati in attuazione della delega di cui sopra), l'istituto previdenziale dispone immediatamente di un titolo esecutivo che si forma completamente al di fuori di qualsiasi intervento del giudice, mentre è onere del cittadino proporre ricorso giurisdizionale avverso tale titolo, nel ristretto termine di 40 giorni (previsto, secondo l'orientamento prevalente, a pena di decadenza), sulla base delle sole, sintetiche indicazioni contenute nella cartella di pagamento, senza potersi giovare, per contestare la pretesa creditoria dell'istituto, della documentazione depositata unitamente al ricorso per decreto ingiuntivo (come invece poteva fare prima della riforma) e rischiando, per l'incompletezza dei dati a sua disposizione, di incorrere nelle rigide preclusioni e decadenze previste dagli artt. 442 e segg. c.p.c., che richiamano la normativa dettata per le controversie individuali di lavoro.

Vi è, pertanto, il fondato dubbio che il modello processuale previsto dall'art. 24 d.lgs. n. 46/1999 non assicuri la parità tra le parti, quanto meno nella fase iniziale del giudizio, e che tale squilibrio iniziale possa ripercuotersi significativamente anche sull'andamento complessivo del processo, condizionandone l'esito a tutto vantaggio dell'istituto previdenziale.

Si osserva altresì che la questione di cui sopra ha un'indubbia rilevanza nel presente processo *de quo*, atteso che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale del citato art. 24 determinerebbe la caducazione del titolo attraverso cui l'I.N.P.S. ha azionato la propria pretesa.

Infatti, venendo meno la norma attributiva del potere di procedere alla riscossione coattiva dei crediti previdenziali mediante iscrizione a ruolo, la cartella esattoriale emessa proprio a seguito di tale iscrizione e oggetto dell'opposizione proposta non potrebbe conservare alcuna validità ed efficacia.

Per tutte le suesposte considerazioni, questo giudice ritiene di dover sospendere il processo, ai sensi dell'art. 23 legge n. 87/1953, e di dover rimettere gli atti alla Corte costituzionale perché valuti la questione sollevata con la presente ordinanza, avente ad oggetto la possibile illegittimità costituzionale dell'art. 24 d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46 per contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost., così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ritenendosi tale questione rilevante nel giudizio *de quo* e non manifestamente infondata.

*P. Q. M.*

1) *Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 del d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999, per possibile contrasto con l'art. 111, secondo comma, della Costituzione, così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ritenuta la suddetta questione rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata;*

2) *Dispone, a norma dell'art. 23 legge n. 87/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo conseguentemente il presente giudizio.*

*Manda alla cancelleria di notificare copia della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Torre Annunziata, addì 31 gennaio 2005

*Il giudice del lavoro: ROCCO*

05C0775

N. 361

*Ordinanza del 7 febbraio 2005 emessa dal Tribunale di Torre Annunziata sul ricorso n. 4851/01 proposto da Del Sorbo Francesca contro Società Cartolarizzazione dei crediti I.N.P.S. (S.C.C.I.) ed altri*

**Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Riscossione coattiva mediante ruoli - Ingiustificata previsione di titolo esecutivo senza preventiva deliberazione dell'autorità giudiziaria sulla fondatezza della pretesa creditoria - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Decreto legislativo 26 febbraio 1992, n. 46, art. 24.
- Costituzione, art. 111, secondo comma.

IL TRIBUNALE

In relazione alla causa iscritta al n. 4851/2001 del ruolo generale previdenza, vertente tra Del Sorbo Francesca, in qualità di titolare dell'omonima ditta, residente in S. Maria La Carità (Napoli) alla via Sassola n. 38, elettivamente domiciliata in Gragnano (Napoli) alla via S. Sebastiano n. 1, presso lo studio dell'avv. - Ferdinando Grammegna che la rappresenta e difende, opponente, e Società di Cartolarizzazione dei Crediti I.N.P.S. (S.C.C.I.), in persona del legale rappresentante *pro tempore* con sede in Roma alla Via Gianbattista Vico n. 9, rappresenta e difesa dagli avv. Paolo Paolucci e Vincenzo Di Maio, nonché l'I.N.P.S. in persona del presidente legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Paolo Paolucci e

Vincenzo Di Maio, con cui elettivamente domicilia in Castellammare di Stabia, alla via Raiolà n. 56, presso la sede I.N.P.S., opposti, nonché Concessionario del Servizio nazionale di riscossione per la Provincia di Napoli - Commissario Governativo Banco di Napoli S.p.A. - in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, dom.to per la carica in Napoli, alla via Nazario Sauro n. 17, convenuto contumace;

#### OSSERVA

Nell'ambito del presente giudizio, avente ad oggetto l'opposizione a cartella di pagamento concernente crediti previdenziali, il procuratore della parte opponente ha sollevato una serie di eccezioni preliminari relative alla legittimità costituzionale di alcune norme relative al procedimento di riscossione coattiva dei crediti degli enti previdenziali; in particolare, il predetto procuratore ha dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, quinto comma, del d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999.

Tra le varie questioni prospettate dal difensore della parte opponente, ad avviso dello scrivente, una in particolare appare non manifestamente infondata e meritevole di un intervento chiarificatore da parte della Corte costituzionale.

Lo scrivente intende riferirsi alla possibilità che l'intero art. 24 del d.lgs. succitato sia in contrasto con l'art. 111, secondo comma, della Costituzione, così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, norma che prevede che «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale».

Si osserva, infatti, che l'art. 24, d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999 attribuisce agli enti previdenziali, tra cui è da annoverare l'I.N.P.S., parte del presente giudizio, il potere di riscuotere i propri crediti attraverso un titolo (il ruolo, da cui scaturisce la successiva cartella di pagamento) che si forma prima e al di fuori del giudizio, e in forza del quale l'Istituto può conseguire il soddisfacimento della pretesa a prescindere da una verifica in sede giurisdizionale della sua fondatezza, ed anzi anche quando essa sta sia stata contestata.

La possibilità riconosciuta al debitore del già citato quinto comma dell'art. 24, di «proporre opposizione al giudice del lavoro entro il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento» impedisce che la disposizione di legge in parola possa essere in contrasto con l'art. 24 Cost., ma è anche vero che probabilmente le posizioni da cui le parti iniziano il giudizio che si va a instaurare non sono di assoluta parità, così come invece richiederebbe il novellato art. 111 Cost.

Detto giudizio, infatti, inizia con un soggetto (con riferimento al caso di specie, l'I.N.P.S., che non è certamente un semplice «operatore economico al pari di altri» come l'ha definito il procuratore dell'opponente nel proprio ricorso, ma è comunque una parte processuale come lo è un qualsiasi cittadino) il quale dispone già di un titolo esecutivo, formato al di fuori di qualsiasi vaglio giurisdizionale, di cui il giudice può sospendere l'esecuzione solo per «gravi motivi» (*cf.* art. 24 d.lgs. 46/1999) e che è di per sé idoneo a permettere l'integrale soddisfacimento della pretesa creditoria anche prima che ne sia stata dichiarata con sentenza la fondatezza.

Questo giudicante non ignora le precedenti pronunzie con cui la Corte costituzionale ha dichiarato legittime le norme relative alla riscossione coattiva mediante ruoli evidenziando il carattere primario dell'attività di recupero dei crediti dello Stato (e degli enti pubblici in generale) attraverso un sistema celere ed al contempo incisivo, diretto a salvaguardare e tutelare i crediti delle pubbliche amministrazioni; si chiede, tuttavia, se un modello processuale come quello delineato dall'art. 24 del d.lgs. 46/1999 sia compatibile con i principi del giusto processo introdotti dal novellato art. 111 Cost., attesa la significativa posizione di squilibrio da cui le parti fanno valere le rispettive pretese.

È, inoltre, ben presente allo scrivente l'esistenza nel nostro ordinamento di altre ipotesi in cui un titolo esecutivo viene formato prima dell'eventuale processo e al fuori di qualsiasi controllo giurisdizionale, come avviene, ad esempio, nel caso della cambiale.

In tali ipotesi, tuttavia, alla base del titolo esecutivo stragiudiziale vi è un accordo tra creditore e debitore, mentre nel caso della riscossione mediante ruoli dei crediti previdenziali la formazione del titolo avviene in forza di un atto di imperio, unilaterale, di un soggetto che nell'ambito del processo è parte al pari di qualsiasi cittadino.

Va altresì sottolineata la differenza esistente tra l'attuale procedimento di riscossione dei crediti previdenziali e quello risultante dalla normativa precedentemente vigente, e segnata dagli artt. 444, 633 e segg., 642 c.p.c., nonché dall'art. 1, comma 13, legge n. 11/1986.

Infatti, anche se l'istituto di previdenza poteva ottenere l'emanazione di un decreto ingiuntivo, provvisoriamente esecutivo ex artt. 642 c.p.c. e 1, comma 13, legge 31 gennaio 1986, n. 11. comunque la sua pretesa creditoria non era sottratta al vaglio preventivo da parte del giudice, sia pure nei limiti della cognizione sommaria propria del procedimento monitorio, con conseguente aumento delle garanzie del cittadino contribuente.

Pertanto, prima della riforma attuata dall'Esecutivo sulla base della delega conferitagli con la legge n. 337/1998, vi era comunque l'emanazione di un provvedimento del giudice, emesso *inaudita altera parte*, ma in relazione al quale poteva essere instaurato un contraddittorio differito.

Nel sistema attualmente vigente, così come delineato dal d.lgs. 46/1999 (nonché dai decreti legislativi 37/1999, 112/1999 e 326/1999, parimenti emanati in attuazione della delega di cui sopra), l'Istituto previdenziale dispone immediatamente di un titolo esecutivo che si forma completamente al di fuori di qualsiasi intervento del giudice, mentre è onere del cittadino proporre ricorso giurisdizionale avverso tale titolo, nel ristretto termine di 40 giorni (previsto, secondo l'orientamento prevalente, a pena di decadenza), sulla base delle sole, sintetiche indicazioni contenute nella cartella di pagamento, senza potersi giovare, per contestare la pretesa creditoria dell'Istituto, della documentazione depositata unitamente al ricorso per decreto ingiuntivo (come invece poteva fare prima della riforma), e rischiando, per l'incompletezza dei dati a sua disposizione, di incorrere nelle rigide preclusioni e decadenze previste dagli artt. 442 e segg. c.p.c., che richiamano la normativa dettata per le controversie individuali di lavoro.

Vi è, pertanto, il fondato dubbio che il modello processuale previsto dall'art. 24, d.lgs. 46/1999 non assicuri la parità tra le parti, quanto meno nella fase iniziale del giudizio, e che tale squilibrio iniziale possa ripercuotersi significativamente anche sull'andamento complessivo del processo, condizionandone l'esito a tutto vantaggio dell'Istituto previdenziale.

Si osserva altresì che la questione di cui sopra ha un'indubbia rilevanza nel processo *de quo*, atteso che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale del citato art. 24 determinerebbe la caducazione del titolo attraverso cui l'I.N.P.S. ha azionato la propria pretesa.

Infatti, venendo meno la norma attributiva del potere di procedere alla riscossione coattiva dei crediti previdenziali mediante iscrizione a ruolo, la cartella esattoriale emessa proprio a seguito di tale iscrizione e oggetto dell'opposizione proposta non potrebbe conservare alcuna validità ed efficacia.

Per tutte le suesposte considerazioni, questo giudice ritiene di dover sospendere il presente processo, ai sensi dell'art. 23, legge n. 87/1953, e di dover rimettere gli atti alla Corte Costituzionale perché valuti la questione sollevata con la presente ordinanza, avente ad oggetto la possibile illegittimità costituzionale dell'art. 24 D.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, per contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost., così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ritenendosi tale questione rilevante nel giudizio *de quo* e non manifestamente infondata.

*P. Q. M.*

1) *Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 del d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999, per possibile contrasto con l'art. 111, secondo comma, della Costituzione, così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ritenuta la suddetta questione rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata;*

2) *Dispone, a norma dell'art. 23, legge n. 87/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo conseguentemente il presente giudizio.*

*Manda alla cancelleria di notificare copia della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Torre Annunziata, addì 31 gennaio 2005

*Il giudice del lavoro: ROCCO*

05C0776

N. 362

*Ordinanza del 7 febbraio 2005 emessa dal Tribunale di Torre Annunziata sul ricorso proposto da Viesti Maria Vergine contro Società Cartolarizzazione dei crediti I.N.P.S. (S.C.C.I.) ed altri*

**Previdenza e assistenza sociale - Crediti previdenziali - Riscossione coattiva mediante ruoli - Ingiustificata previsione di titolo esecutivo senza preventiva deliberazione dell'autorità giudiziaria sulla fondatezza della pretesa creditoria - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Decreto legislativo 26 febbraio 1992, n. 46, art. 24.
- Costituzione, art. 111, secondo comma.

IL TRIBUNALE

In relazione alla causa iscritta al numero 4064/2003 del Ruolo Generale Previdenza, vertente tra Viesti Maria Vergine, residente in Gragnano alla Via Torricelli n. 4, elett.te domiciliata in Gragnano (NA) alla Via S. Sebastiano n. 1, presso lo studio dell'avv. Ferdinando Grammegna che la rappresenta e difende, opponente, e, Società di Cartolarizzazione dei Crediti INPS (S.C.C.I.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Roma alla Via Gianbattista Vico n. 9, rappresenta e difesa dagli Avv.ti Manlio Galeano e Vincenzo Di Maio, nonché l'I.N.P.S. in persona del Presidente legale rappresentante *pro tempore*, rapp.to e difeso dagli avv. Paolo Paolucci e Vincenzo Di Maio, con cui elettivamente domicilia in Castellammare di Stabia, alla via Raiola n. 56, presso la sede I.N.P.S., opposti, nonché Concessionario del Servizio nazionale di riscossione per la Provincia di Napoli, Esaban S.p.A. in persona dei suo legale rappresentante *pro tempore* domiciliato per la carica in Napoli, alla via Nazario Sauro n. 17, convenuto contumace;

O S S E R V A

Nell'ambito del presente giudizio, avente ad oggetto l'opposizione a cartella di pagamento concernente crediti previdenziali, il procuratore della parte opponente ha sollevato una serie di eccezioni preliminari relative alla legittimità costituzionale di alcune norme relative al procedimento di riscossione coattiva dei crediti degli Enti previdenziali; in particolare, il predetto procuratore ha dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, quinto comma, del d.lgs. n. 46 del 26/2/1999

Tra le varie questioni prospettate dal difensore della parte opponente, ad avviso dello scrivente, una in particolare appare non manifestamente infondata e meritevole di un intervento chiarificatore da parte della Corte costituzionale.

Lo scrivente intende riferirsi alla possibilità che l'intero art. 24 del d.lgs. succitato sia in contrasto con l'art. 111, secondo comma, della Costituzione così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, norma che prevede che «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale».

Si osserva, infatti, che l'art. 24 d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999 attribuisce agli enti previdenziali, tra cui è da annoverare l'I.N.P.S., parte del presente giudizio, il potere di riscuotere i propri crediti attraverso un titolo (il ruolo, da cui scaturisce la successiva cartella di pagamento) che si forma prima e al di fuori del giudizio, e in forza del quale l'istituto può conseguire il soddisfacimento della pretesa a prescindere da una verifica in sede giurisdizionale della sua fondatezza, ed anzi anche quando essa sia stata contestata.

La possibilità, riconosciuta al debitore dal già citato quinto comma dell'art. 24 di «proporre opposizione al giudice del lavoro entro il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento» impedisce che la disposizione di legge in parola possa essere in contrasto con l'art. 24 Cost., ma è anche vero che probabilmente le posizioni da cui le parti iniziano il giudizio che si va a instaurare non sono di assoluta parità, così come invece richiederebbe il novellato art. 111 Cost.

Detto giudizio, infatti, inizia con un soggetto (con riferimento al caso ai specie, l'I.N.P.S., che non è certamente un semplice «operatore economico al pari di altri», come l'ha definito il procuratore dell'opponente nel proprio ricorso, ma è comunque una parte processuale come lo è un qualsiasi cittadino) il quale dispone già di

un titolo esecutivo, formato al di fuori di qualsiasi vaglio giurisdizionale, di cui il giudice può sospendere l'esecuzione solo per «gavi motivi» (cfr. art. 24, d.lgs. n. 46/1999) e che è di per sé idoneo a permettere l'integrale soddisfacimento della pretesa creditoria anche prima che ne sia stata dichiarata con sentenza la fondatezza.

Questo giudicante non ignora le precedenti pronunzie con cui la Corte costituzionale ha dichiarato legittime le norme relative alla riscossione coattiva mediante ruoli, evidenziando il carattere primario dell'attività di recupero dei crediti dello Stato (e degli Enti pubblici in generale) attraverso un sistema celere ed al contempo incisivo diretto a salvaguardare e tutelare i crediti delle pubbliche amministrazioni; si chiede, tuttavia, se un modello processuale come quello delineato dall'art. 24 del d.lgs. n. 46/1999 sia compatibile con i principi del giusto processo introdotti dal novellato art. 111 Cost., attesa la significativa posizione di squilibrio da cui le parti fanno valere le rispettive pretese.

È, inoltre, ben presente allo scrivente l'esistenza nel nostro ordinamento di altre ipotesi in cui un titolo esecutivo viene formato prima dell'eventuale processo e al fuori di qualsiasi controllo giurisdizionale, come avviene, ad esempio, nel caso della cambiale.

In tali ipotesi, tuttavia, alla base del titolo esecutivo stragiudiziale vi è un accordo tra creditore e debitore, mentre nel caso della riscossione mediante ruoli dei crediti previdenziali la formazione del titolo avviene in forza di un atto di imperio, unilaterale, di un soggetto che nell'ambito del processo è parte al pari di qualsiasi cittadino.

Va altresì sottolineata la differenza esistente tra l'attuale procedimento di riscossione dei crediti previdenziali e quello risultante dalla normativa precedentemente vigente, e segnatamente dagli artt. 444, 633 e segg., 642 c.p.c., nonché dall'art. 1, comma 13, legge n. 11/1986.

Infatti, anche se l'istituto di previdenza poteva ottenere l'emanazione di un decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo ex artt. 642 c.p.c. e 1, comma 13, legge 31 gennaio 1986 n. 11, comunque la sua pretesa creditoria non era sottratta al vaglio preventivo da parte del giudice, sia pure nei limiti della cognizione sommaria propria del procedimento monitorio, con conseguente aumento delle garanzie del cittadino contribuente.

Pertanto, prima della riforma attuata dall'Esecutivo sulla base della delega conferitagli con la legge nn. 337/1998 vi era comunque l'emanazione di un provvedimento del giudice, emesso inaudita altera parte, ma in relazione al quale poteva essere instaurato un contraddittorio differito.

Nei sistema attualmente vigente, così come delineato dal d.lgs. 46/1999 (nonché dai decreti legislativi 37/1999, 112/1999 e 326/1999, parimenti emanati in attuazione della delega di cui sopra), l'Istituto previdenziale dispone immediatamente di un titolo esecutivo che si forma completamente al di fuori di qualsiasi intervento del giudice, mentre è onere del cittadino proporre ricorso giurisdizionale avverso tale titolo, nel ristretto termine di quaranta giorni (previsto, secondo l'orientamento prevalente, a pena di decadenza), sulla base delle sole, sintetiche indicazioni contenute nella cartella di pagamento, senza potersi giovare, per contestare la pretesa creditoria dell'istituto, della documentazione depositata unitamente al ricorso per decreto ingiuntivo (come invece poteva fare prima della riforma), e rischiando, per l'incompletezza dei dati a sua disposizione, di incorrere nelle rigide preclusioni e decadenze previste dagli artt. 442 e segg. c.p.c., che richiamano la normativa dettata per le controversie individuali di lavoro.

Vi è, pertanto, il fondato dubbio che il modello processuale previsto dall'art. 24, d.lgs. n. 46/1999 non assicuri la parità tra le parti, quanto meno nella fase iniziale del giudizio, e che tale squilibrio iniziale possa ripercuotersi significativamente anche sull'andamento complessivo del processo, condizionandone l'esito a tutto vantaggio dell'istituto previdenziale.

Si osserva altresì che la questione di cui sopra ha un'indubbia rilevanza nel processo *de quo*, atteso che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale del citato art. 24 determinerebbe la caducazione del titolo attraverso cui l'I.N.P.S. ha azionato la propria pretesa.

Infatti, venendo meno la norma attributiva del potere di procedere alla riscossione coattiva dei crediti previdenziali mediante iscrizione a ruolo, la cartella esattoriale emessa proprio a seguito di tale iscrizione e oggetto dell'opposizione proposta non potrebbe conservare alcuna validità ed efficacia.

Per tutte le suesposte considerazioni, questo giudice ritiene di dover sospendere il presente processo ai sensi dell'art. 23, legge n. 87/1953, e di dover rimettere gli atti alla Corte costituzionale perché valuti la questione sollevata con la presente ordinanza, avente ad oggetto la possibile illegittimità costituzionale dell'art. 24 d.lgs. 26 febbraio 1999 n. 46 per contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost., così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ritenendosi tale questione rilevante nel giudizio *de quo* e non manifestamente infondata.

*P. Q. M.*

1) *Sollewa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 del d.lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999, per possibile contrasto con l'art. 111, 2 comma della Costituzione, così come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ritenuta la suddetta questione rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata;*

2) *Dispone, a norma dell'art. 23, legge n. 87/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sospendendo conseguentemente il presente giudizio.*

*Manda alla cancelleria di notificare copia della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Torre Annunziata, addì 31 gennaio 2005

*Il giudice del lavoro: ROCCO*

05C0777

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

(G505029/1) Roma, 2005 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 5 0 7 2 0 \*

€ 8,00