

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 9 novembre 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

**AVVISO AGLI ABBONATI**

Dal 6 ottobre vengono resi noti nelle ultime pagine della *Gazzetta Ufficiale* i canoni di abbonamento per l'anno 2006. Contemporaneamente sono state spedite le offerte di rinnovo agli abbonati, complete di bollettini postali premarcati (*di colore rosso*) per la conferma dell'abbonamento stesso. Si pregano i signori abbonati di far uso di tali bollettini e di utilizzare invece quelli prestampati di colore nero solo per segnalare eventuali variazioni.

Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 29 gennaio 2006 e che la sospensione degli invii agli abbonati, che entro tale data non avranno corrisposto i relativi canoni, avrà effetto dal 26 febbraio 2006.

Si pregano comunque gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo per il 2006 di darne comunicazione via fax al Settore Gestione *Gazzetta Ufficiale* (n. 06-8508-2520) ovvero al proprio fornitore.

**CORTE COSTITUZIONALE**



## S O M M A R I O

### SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **405.** Sentenza 24 ottobre - 3 novembre 2005.  
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Professioni - Norme della Regione Toscana - Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali - Costituzione da parte di Ordini e Collegi professionali di propri coordinamenti regionali dotati di autonomia organizzativa e finanziaria - Attribuzione ai predetti coordinamenti del potere di promuovere attività di formazione ed aggiornamento professionale - Disciplina dell'istituzione e della composizione della Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali di cui possono far parte tanto i rappresentanti dei coordinamenti regionali quanto associazioni professionali - Invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Illegittimità costituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale, delle restanti disposizioni della legge regionale impugnata (art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 27).**
- Legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50, artt. 2, 3 e 4.
  - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera g) e (artt. 33 e 117, secondo comma, lettera l) ..... Pag. 11
- N. **406.** Sentenza 24 ottobre - 3 novembre 2005.  
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Zootecnia - Norme della Regione Abruzzo - Sospensione della campagna di profilassi dell'influenza catarrale degli ovini (*blue tongue*) - Possibilità di movimentazione, commercializzazione e macellazione degli animali non vaccinati nell'ambito del territorio regionale fino al 31/12/2004 - Ricorso statale - Indicazione dei parametri e delle norme interposte - Eccezione di inammissibilità della questione per omessa specificazione delle norme della Direttiva 2000/75/CE ritenute violate - Reiezione.**
- Zootecnia - Norme della Regione Abruzzo - Sospensione della campagna di profilassi dell'influenza catarrale degli ovini (*blue tongue*) - Possibilità di movimentazione, commercializzazione e macellazione degli animali non vaccinati nell'ambito del territorio regionale fino al 31/12/2004 - Violazione di prescrizioni fondamentali della normativa europea di cui alla Direttiva 2000/75/CE - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli altri motivi di censura.**
- Legge della Regione Abruzzo 1° aprile 2004, n. 14, artt. 1 e 2.
  - Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione alla Direttiva 2000/75/CE e (Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere q) e s)..... » 15
- N. **407.** Sentenza 24 ottobre - 3 novembre 2005.  
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Impiego pubblico - Dipendenti provinciali - Provincia autonoma di Trento - Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici - Previsione della possibilità di disporre il distacco di personale provinciale, anche con qualifica dirigenziale, a prestare temporaneamente servizio presso la rappresentanza italiana presso l'Unione europea o altri organismi comunitari e sovranazionali - Denunciata invasione della competenza statale esclusiva in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato e di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Intervenuta abrogazione della disposizione oggetto di censura, non applicata nelle more della sua vigenza, ad opera dell'art. 5 della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1 - Cessazione della materia del contendere.**
- Legge della Provincia di Trento 17 giugno 2004 n. 6, art. 4, comma 1, che introduce il comma 3-*bis* dell'art. 8 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7.
  - Costituzione art. 117, comma secondo, lettere a) e g).

**Impiego pubblico - Dipendenti provinciali - Provincia autonoma di Trento - Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici - Previsione della possibilità che il personale insegnante temporaneo e il restante personale con contratto a termine di durata non superiore ad un anno o con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno, previa autorizzazione della competente struttura, possa svolgere «altra attività» a condizione che ciò non determini conflitto di interessi con l'amministrazione di appartenenza o sia incompatibile con il rispetto degli obblighi di lavoro - Applicabilità anche ai docenti temporanei delle scuole di istruzione elementare e secondaria della Provincia di Trento a «carattere statale» - Esorbitanza dalla competenza statutaria della Provincia di Trento in materia di istruzione elementare e secondaria e contrasto con un principio fondamentale posto dalla legge statale in materia - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge della Provincia di Trento 17 giugno 2004 n. 6, art. 4, comma 5, lett. b), che introduce il comma 1-bis dell'art. 47 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige art. 9, numero due; decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, art. 508; (Costituzione art. 98).

**Impiego pubblico - Dipendenti provinciali - Provincia autonoma di Trento - Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici - Riconoscimento *ope legis*, ai soli effetti giuridici, della qualifica di «direttore di divisione» al personale avente la qualifica di «direttore di sezione», facendo decorrere tale inquadramento dalla data della deliberazione della Giunta Provinciale che affida le nuove mansioni - Denunciata violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione che impongono il concorso pubblico per l'assunzione nei pubblici impieghi - Esclusione - Inquadramento *ope legis* del tutto eccezionale e sorretto da peculiari ragioni giustificative - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Provincia di Trento 17 giugno 2004 n. 6, art. 4, comma 11.
- Costituzione art. 97, primo e terzo comma.

**Impiego pubblico - Dipendenti provinciali - Provincia autonoma di Trento - Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici - Inquadramento, a domanda, nella qualifica di «dirigente» al personale regionale trasferito alla Provincia e che sia stato incaricato della reggenza di ripartizione per almeno un quinquennio - Ingiustificata deroga ai principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, che impongono il concorso pubblico per l'assunzione nei pubblici impieghi - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Provincia di Trento 17 giugno 2004 n. 6, art. 6, comma 7.
- Costituzione art. 97, primo e terzo comma .....

Pag. 19

N. 408. Sentenza 24 ottobre - 3 novembre 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Misure cautelari personali - Termini di durata - Computo - Pluralità di ordinanze emesse per più reati non legati da connessione qualificata - Decorrenza dei termini dalla prima ordinanza, in caso di accertata sussistenza di idonei indizi di colpevolezza già al momento dell'emissione del primo provvedimento cautelare - Mancata previsione - Denunciata violazione del principio costituzionale che riserva alla legge la determinazione della durata dei termini di custodia preventiva - Dipendenza della durata della custodia cautelare non da un fatto obiettivo, ma da una valutazione soggettiva dei titolari del potere cautelare - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Cod. proc. pen., art. 297, comma 3.
- Costituzione, art. 13, comma quinto.....

» 29

N. 409. Sentenza 24 ottobre - 3 novembre 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Università e istituzioni di alta cultura - Accesso ai corsi di laurea specialistica, ai master ed agli altri corsi di formazione post-base di cui al D.M. 3 novembre 1999, n. 509 del Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica - Previsione con norma interpretativa, della validità dei soli diplomi di assistente sociale convalidati dalle scuole universitarie all'esito della procedura di cui all'art. 5 d.P.R. n. 14 del 1987 e non anche di quelli assistiti dai requisiti di cui agli artt. 3, 4 e 6 dello stesso d.P.R., equiparati *ope legis* ai diplomi rilasciati dalle scuole universitarie - Incidenza sul diritto allo studio e all'accesso ai gradi più alti degli studi - Lesione del principio di tutela del lavoro - Evocazione di parametri costituzionali senza congrua motivazione circa la loro violazione - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge 16 gennaio 2003, n. 3, art. 22.
- Costituzione, artt. 33, 34 e 35.

**Università e istituzioni di alta cultura - Accesso ai corsi di laurea specialistica, ai master ed agli altri corsi di formazione post-base di cui al D.M. 3 novembre 1999, n. 509 del Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica - Previsione con norma interpretativa, della validità dei soli diplomi di assistente sociale convalidati dalle scuole universitarie all'esito della procedura di cui all'art. 5 d.P.R. n. 14 del 1987 e non anche di quelli assistiti dai requisiti di cui agli artt. 3, 4 e 6 dello stesso d.P.R., equiparati *ope legis* ai diplomi rilasciati dalle scuole universitarie - Lamentata ingiustificata deroga al principio della irretroattività della legge - Non omogeneità delle posizioni poste a raffronto - Attribuzione alla norma interpretata di uno dei significati normativi possibili in base alla sua letterale formulazione - Non fondatezza della questione.**

- Legge 16 gennaio 2003, n. 3, art. 22.
- Costituzione, art. 3 .....

Pag. 35

N. 410. Sentenza 24 ottobre - 3 novembre 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Procedimento d'ingiunzione - Incompetenza per territorio del giudice adito in via monitoria - Rilevabilità d'ufficio oltre i casi di competenza inderogabile ex art. 28 cod. proc. civ. - Esclusione (in base al consolidato orientamento della Cassazione) - Contrasto con la funzione di organo decisorio imparziale spettante al giudice già nella prima fase del procedimento - Incidenza sul contraddittorio come valore fondante del processo - Compressione dell'effettività del diritto di difesa - Possibilità di interpretare la norma censurata nel senso che non preclude la rilevabilità d'ufficio della incompetenza per territorio fuori dei casi di cui all'art. 28 cod. proc. civ. - Insussistenza di un diritto vivente in senso ostativo a tale interpretazione - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Cod. proc. civ., art. 637.

- Costituzione, artt. 24 e 111, comma secondo .....

» 40

N. 411. Ordinanza 24 ottobre - 3 novembre 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Patente di guida - Patente a punti - Decurtazione del punteggio per violazioni del codice della strada - Applicazione a carico del proprietario del veicolo che non indichi i dati dell'effettivo trasgressore - Denunciata introduzione di un'ipotesi di responsabilità oggettiva estranea al vigente sistema sanzionatorio penale e amministrativo - Violazione del principio di uguaglianza, della libertà di circolazione e del diritto di difesa - Irragionevolezza - Imposizione di un obbligo di denuncia lesivo del diritto di difesa e del diritto al silenzio - Discriminazione fra proprietari (a seconda che siano muniti o meno di patente e che si tratti di persone fisiche o giuridiche) - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale della norma censurata e modifica legislativa della stessa - Restituzione degli atti ai remittenti.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-bis, comma 2, come modificato dal d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1º agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3, 16, 24 e 27.

**Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Poteri del giudicante - Impossibilità di escludere l'applicazione delle sanzioni accessorie e la decurtazione dei punti dalla patente in caso di rigetto del ricorso o quando l'accertamento dell'infrazione non sia stato contestato e sia avvenuto il pagamento in misura ridotta - Denunciata violazione del diritto di difesa e irragionevolezza - Lamentata disarmonia rispetto ad altre previsioni (concernenti la commisurazione giudiziale delle sanzioni e il libero convincimento del giudice) - Contrasto con il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli economico-sociali limitativi del pieno sviluppo della persona - Sopravvenuta modifica del quadro normativo di riferimento - Restituzione degli atti ai remittenti.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, comma 8, introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3, 16, 24 e 27.....

Pag. 44

N. 412. Ordinanza 24 ottobre - 3 novembre 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Adozione e affidamento - Adozione internazionale - Regione Molise - Provvedimenti per l'adozione di minori stranieri da parte delle coppie residenti nella Regione - Previsione della possibilità per la Regione di stabilire convenzioni con i centri di intermediazione nazionali ed esteri, gli organi giudiziari minorili, le organizzazioni e gli enti autorizzati operanti in materia ed attribuzione del potere di rilasciare il certificato di conformità dell'adozione e l'autorizzazione all'ingresso del minore - Denunciata violazione della sfera di competenza statale relativa alla materia «ordinamento civile» e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, individuati attraverso le funzioni riservate alla Commissione nazionale per le adozioni internazionali - Intervenuta approvazione della legge regionale 5 maggio 2005, n. 16, che ha modificato l'art. 2 della legge regionale impugnata - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.**

- Legge della Regione Molise 26 aprile 2004, n. 9, art. 2, comma 3, lett. e) e comma 4, lettere a) e b).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 25 .....

» 47

N. 413. Ordinanza 24 ottobre - 3 novembre 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Nuove contestazioni - Modifica dell'imputazione - Facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso o al reato concorrente, quando la nuova contestazione risulti tardivamente formulata dal pubblico ministero - Mancata previsione - Lamentata disparità di trattamento tra imputati e lesione del diritto di difesa - Ordinanza di rimessione carente di motivazione sulla situazione processuale nel giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. proc. pen., artt. 516, 517 e 519.
- Costituzione, artt. 3 e 24.....

» 49

N. 414. Ordinanza 24 ottobre - 3 novembre 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Giudice che abbia rigettato la richiesta di applicazione della pena concordata - Incompatibilità a partecipare all'udienza preliminare - Mancata previsione - Omessa motivazione in ordine ai parametri costituzionali invocati - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. proc. pen., art. 34.
- Costituzione, artt. 25 e 101.....

» 53

- N. 415. Ordinanza 24 ottobre - 3 novembre 2005.  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Avviso all'indagato della conclusione delle indagini preliminari - Mancata previsione - Lamentata disparità di trattamento rispetto all'imputato dinanzi al giudice ordinario e lesione del diritto di difesa e del diritto della persona accusata di essere informata, nel più breve tempo possibile, dell'accusa elevata a suo carico - Questione analoga ad altre già dichiarate manifestamente infondate - Manifesta infondatezza.**  
- D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 15.  
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, comma terzo ..... Pag. 55
- N. 416. Ordinanza 24 ottobre - 3 novembre 2005.  
Giudizio di ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.  
**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti di un senatore per diffamazione a mezzo stampa - Dichiarazione di insindacabilità delle opinioni espresse, emessa dalla Camera di appartenenza - Ricorso del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano - Denunciata lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite - Requisiti soggettivo e oggettivo di un conflitto tra poteri dello Stato - Sussistenza - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.**  
- Deliberazione del Senato della Repubblica 23 luglio 2003.  
- Costituzione, art. 68, comma primo; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26, comma 3 ..... » 57

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 85. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 ottobre 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).  
**Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Abruzzo in materia di procedure per la realizzazione di impianti di energia eolica - Procedure di autorizzazione delle istanze per la realizzazione di impianti eolici presentate successivamente al 31 maggio 2005 - Sospensione fino all'approvazione del piano energetico ambientale regionale (e, comunque, non oltre il 30 giugno 2006) - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia - Violazione delle norme di attuazione della Direttiva 2001/77/CE in materia di promozione di fonti energetiche rinnovabili - Lamentata lesione della sfera di competenza esclusiva dello Stato in attuazione di impegni internazionali (Protocollo di Kyoto) e comunitari in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili - Invasione delle competenze esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza.**  
- Legge della Regione Puglia 11 agosto 2005, n. 9, art. 1, commi 1 e 3.  
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. a), e), e s), e terzo; direttiva CEE 27 settembre 2001, n. 77, ratificata con decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12; protocollo di Kyoto, ratificato con legge 1° giugno 2002, n. 120..... » 61
- N. 86. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 ottobre 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).  
**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Calabria in materia di 'spoil system' - Prevista decadenza automatica, in concomitanza con la nomina dei direttori generali delle Aziende sanitarie e ospedaliere, dei direttori amministrativi e sanitari, nonché dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei responsabili dei distretti sanitari territoriali - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata lesione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di affidamento del cittadino nella libera esplicazione dell'autonomia negoziale - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile».**  
- Legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, art. 14, comma 3.  
- Costituzione, artt. 2, 41, 97 e 117, comma secondo, lett. l).

**Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Calabria in materia di emergenza rifiuti - Sospensione, sino all'approvazione del nuovo piano regionale dei rifiuti, della realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro, nonché della realizzazione e dell'esercizio dell'impianto di smaltimento e stoccaggio dei rifiuti solidi urbani di Reggio Calabria - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata esorbitanza dalle competenze legislative regionali in materia di protezione civile e violazione dei principi fondamentali della legge n. 225/1992 - Contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (in relazione alle direttive sui rifiuti pericolosi e sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio) nonché con il potere ministeriale di adottare in via sostitutiva i provvedimenti necessari all'elaborazione del piano di gestione dei rifiuti - Unilaterale sospensione di provvedimenti del Commissario delegato per l'emergenza ambientale adottati previa intesa con la Regione - Lesione del principio di leale collaborazione.**

- Legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, artt. 14, comma 5, e 33, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, commi primo, secondo, lett. s), e terzo, e 120, comma secondo; legge 24 febbraio 1992, n. 225, artt. 2, 5 e 12; decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modifiche nella legge n. 9 novembre 2001, n. 401; decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, art. 22, comma 8; direttive 91/689/CEE e 94/62/CE..

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Calabria - Modalità con cui gli organi regionali di indirizzo politico effettuano le nomine per le quali è necessario il concerto o l'intesa con altre autorità o amministrazioni - Possibilità per l'autorità regionale di provvedere autonomamente, nell'ambito della terna di nomi da essa originariamente proposti, qualora nel termine previsto non pervenga gradimento su almeno uno di essi o il rifiuto di gradimento non sia adeguatamente motivato - Obbligo di comunicare una nuova terna di nomi nel solo caso di ricusazione per mancanza dei necessari requisiti di professionalità e competenza - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con principi fondamentali della legislazione statale relativa ai rapporti fra Università e Servizio sanitario - Elusione del principio dell'intesa «forte» fra Regione e Università - Violazione dell'autonomia universitaria - Esorbitanza dalla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e di ricerca scientifica e tecnologica - Lesione del principio di leale collaborazione fra autonomie costituzionalmente garantite.**

- Legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, art. 24 (in particolare commi 3, 5 e 6).
- Costituzione, artt. 33, comma sesto, 117, comma terzo, e 120, comma secondo; decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, artt. 1, comma 2, lett. b) (come attuato dall'art. 6 del d.P.C.M. 24 maggio 2001), e 4, comma 2; legge 30 novembre 1998, n. 419, art. 6 .....

Pag. 62

- n. 87. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 ottobre 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Enti locali - Comunità montane - Legge della Regione Sardegna - Norme concernenti le Comunità montane in via di soppressione - Adempimenti a carico dei Presidenti delle stesse - Mancato espletamento nel termine stabilito - Nomina di un Commissario *ad acta* da parte del Presidente della Regione - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata mancata previsione di idonee garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo regionale e della previa consultazione delle Comunità montane inadempienti - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge della Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12, art. 11, comma 3.
- Costituzione, artt. 117 e 120 .....

» 65

- N. 28. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 18 ottobre 2005 (della Regione Veneto).
- Leggi regionali - Legge della Regione Veneto 3 giugno 1993, n. 27 in materia di prevenzione dei danni derivanti da campi elettromagnetici generati da elettrodotti - Previsione di limiti di induzione magnetica inferiori ai valori successivamente fissati dal d.P.C.M. attuativo della legge quadro statale n. 36/2001 - Dichiarazione con sentenza del T.A.R. Veneto n. 3200/2005 dell'abrogazione implicita della predetta normativa regionale da parte di quella statale sopravvenuta - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto - Denunciata esorbitanza del potere esercitato dai limiti della giurisdizione - Lesione dell'autonomia regionale - Inapplicabilità dell'art. 10, legge n. 62/1953 per avvenuta abrogazione a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, ovvero per effetto della legge attuativa n. 131/2003 - Richiesta di annullamento dell'atto invasivo.**
- Sentenza T.A.R. Veneto 12 agosto 2005, n. 3200.
  - Costituzione, artt. 5, 101, 114 e 117.
- In subordine: Conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni - Richiesta alla Corte costituzionale di sollevare davanti a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 62/1953, ove ritenuta non abrogata per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione e della legge attuativa n. 131/2003, per violazione dell'autonomia regionale.**
- Legge 10 febbraio 1953, n. 62, art. 10.
  - Costituzione, artt. 5, 114 e 117.....
- Pag. 67
- N. 38. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 31 ottobre 2005 (del senatore a vita Francesco Cossiga).
- Presidente della Repubblica - Immunità - Esternazioni - Responsabilità civile - Sentenza n. 4024 del 23 settembre 2004 della Corte d'appello di Roma, Sez. II civile, emessa in sede di giudizio di rinvio, di condanna del senatore Francesco Cossiga al risarcimento del danno morale per le dichiarazioni rese, quando ricopriva la carica di Presidente della Repubblica, nei confronti del senatore Pierluigi Onorato - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal senatore Francesco Cossiga - Denunciata lesione della prerogativa dell'irresponsabilità presidenziale.**
- Sentenza n. 4024 del 23 settembre 2004 della Corte d'Appello di Roma, II Sez. civile, in sede di rinvio.
  - Costituzione, art. 90 .....
- » 72
- N. 534. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio del 6 luglio 2005.
- Impiego pubblico - Dipendenti delle pubbliche amministrazioni - Trattenimento in servizio, a domanda, fino al compimento del settantesimo anno d'età - Esclusione da detto beneficio del personale della carriera diplomatica - Irragionevole diverso trattamento dei diplomatici rispetto agli altri pubblici dipendenti - Irragionevole equiparazione del personale della carriera diplomatica (e prefettizia) al personale militare - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**
- Decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, art. 1-*quater*, comma 1, primo periodo, convertito con modificazioni, nella legge 27 luglio 2004, n. 186.
  - Costituzione, artt. 3 e 97 .....
- » 89
- N. 535. Ordinanza del Consiglio di Giustizia Amministrativa del 29 luglio 2005.
- Amministrazione pubblica - Ministero dei beni culturali e ambientali - Organi consultivi - Riorganizzazione - Omessa indicazione di principi e criteri direttivi vincolanti l'esercizio della funzione delegata al Governo - Riproposizione di questione già oggetto dell'ordinanza n. 330/2002 di manifesta inammissibilità per modificazioni del quadro normativo anteriori all'emanazione dell'ordinanza di rimessione non prese in considerazione dal giudice rimettente.**
- Legge 29 gennaio 1975, n. 5, art. 2, comma 2; decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805, art. 31, comma 6.
  - Costituzione, art. 76 .....
- » 95

- N. 536. Ordinanza del Tribunale di Tivoli (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 ottobre 2005) del 23 giugno 2004.
- Società - Controversie in materia di diritto societario - Possibilità del giudizio abbreviato in caso di presentazione di domanda cautelare prima dell'emanazione del decreto di fissazione di udienza - Previsione e disciplina da parte del legislatore delegato - Difetto di «copertura» nei principi e criteri direttivi della legge delega n. 366/2001 - Indeterminatezza dei presupposti e dell'ambito applicativo del nuovo istituto.**
- Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, art. 24, commi 2, 4, 5, 6, 7 e 8.
  - Costituzione, artt. 76, 77, primo comma; legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 12, comma 2, lett. a) e lett. d) ..... Pag. 98
- N. 537. Ordinanza della Corte dei conti, sez. giur.le per la Regione Siciliana del 4 maggio 2005.
- Previdenza e assistenza sociale - Dipendenti della Regione Siciliana - Ratei pensionistici arretrati (nella specie: ratei relativi all'indennità di contingenza dovuta, in caso di cumulo di pensioni, a seguito della sentenza della Corte n. 516/2000) - Termine prescrizione quinquennale - Decorrenza, secondo la giurisprudenza della Sezione giurisdizionale d'appello presso la Regione Siciliana, costituente «diritto vivente», dalla data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, anziché dalla data di richiesta dell'avente diritto, come ritenuto dalle Sezioni riunite della stessa Corte dei conti, nonché dalla Corte di cassazione - Ingiustificato trattamento privilegiato dei crediti previdenziali rispetto ai crediti da lavoro.**
- Regio decreto-legge 19 gennaio 1939, n. 295, art. 2, commi 2 e 4.
  - Costituzione, art. 3 ..... » 101
- N. 538. Ordinanza del Tribunale di Trieste del 26 luglio 2005.
- Straniero - Espulsione amministrativa - Rientro senza autorizzazione nel territorio dello Stato dello straniero espulso - Trattamento sanzionatorio - Limite minimo edittale di un anno di reclusione - Irragionevolezza sotto diversi profili - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.**
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 13, come sostituito dal decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
  - Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo..... » 106
- N. 539. Ordinanza del Tribunale di Udine del 29 agosto 2005.
- Giustizia amministrativa - Controversie aventi ad oggetto comportamenti delle amministrazioni pubbliche in materia di espropriazione per pubblica utilità - Devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Ingiustificato ampliamento della sfera di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004.**
- Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 325, art. 53, comma 1.
  - Costituzione, artt. 102 e 103..... » 109
- RETTIFICHE**
- ERRATA-CORRIGE*
- Comunicato relativo all'ordinanza n. 438 del 30 aprile 2005 emessa dal Giudice di pace di Bologna. (Ordinanza pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - 1<sup>a</sup> serie speciale - n. 38 del 21 settembre 2005)..... » 110**

# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 405

*Sentenza 24 ottobre - 3 novembre 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Professioni - Norme della Regione Toscana - Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali - Costituzione da parte di Ordini e Collegi professionali di propri coordinamenti regionali dotati di autonomia organizzativa e finanziaria - Attribuzione ai predetti coordinamenti del potere di promuovere attività di formazione ed aggiornamento professionale - Disciplina dell'istituzione e della composizione della Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali di cui possono far parte tanto i rappresentanti dei coordinamenti regionali quanto associazioni professionali - Invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Illegittimità costituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale, delle restanti disposizioni della legge regionale impugnata (art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 27).**

- Legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50, artt. 2, 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera g) e (artt. 33 e 117, secondo comma, lettera l).

## 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 di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50 (Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 2 dicembre 2004, depositato in Cancelleria l'11 successivo ed iscritto al n. 110 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2005 il giudice relatore Fernanda Contrì;

Uditi l'avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 2 dicembre 2004 e depositato il successivo 11 dicembre 2004, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50 (Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali), in riferimento agli articoli 33 e 117, secondo comma, lettere g) e l), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 2 della legge regionale citata, nel prevedere che «per i fini della presente legge gli Ordini ed i Collegi professionali costituiscono propri coordinamenti regionali» e che tali coordinamenti «sono strutture operative degli Ordini e dei Collegi professionali dotate d'autonomia organizzativa e finanziaria», si por-

rebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Secondo l'Avvocatura, infatti, le disposizioni censurate incidono sulla struttura organizzativa degli Ordini e Collegi professionali che, pacificamente, hanno natura di enti pubblici nazionali, natura che, precisa il ricorrente, non viene meno nelle loro articolazioni territoriali.

Nella medesima violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione incorrerebbe anche l'articolo 3 della stessa legge regionale, nella parte in cui attribuisce ai coordinamenti regionali, organi illegittimamente costituiti per le ragioni che si sono esposte, il potere di promuovere attività di formazione e aggiornamento professionale e di proporre iniziative di formazione e aggiornamento per i professionisti.

Tale disposizione, peraltro, «quantomeno nella parte in cui non specifica che l'attività formativa prevista attiene ad una fase successiva al conseguimento del titolo abilitante», si porrebbe in contrasto anche con l'articolo 33 della Costituzione, che riserva allo Stato — mediante regolazione dell'accesso all'esame di Stato — la disciplina della formazione finalizzata all'accesso alle professioni regolamentate.

Con riferimento all'articolo 4 della legge della Regione Toscana, il ricorrente rileva come tale articolo, che disciplina la istituzione e la composizione della Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali, prevedendo che ne facciano parte tanto i rappresentanti dei coordinamenti regionali quanto associazioni professionali non meglio identificate e che possono essere dunque tanto associazioni tra professionisti appartenenti a categorie non regolamentate attraverso organi e collegi, quanto associazioni sindacali fra professionisti, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione. In primo luogo, perché attribuisce funzioni ad un organo — il coordinamento regionale — illegittimamente istituito e, in secondo luogo, in quanto, equiparando, in un organo misto, il coordinamento con soggetti di natura privata snatura ulteriormente la natura pubblica dell'Ordine o Collegio rappresentato.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata violerebbe altresì l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, in quanto la disciplina delle associazioni professionali e delle loro articolazioni territoriali rientra nell'ordinamento civile che è materia di competenza esclusiva dello Stato.

2. — Con memoria depositata il 21 dicembre 2004 si è costituita la Regione Toscana che, riservandosi ulteriori deduzioni, chiede che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata, in quanto la Regione avrebbe legittimamente esercitato le proprie competenze in materia di professioni e di formazione professionale.

3. — Nell'imminenza dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria con la quale ha ribadito i motivi formulati nell'atto introduttivo e aggiunto ulteriori osservazioni.

In ordine all'articolo 2 della legge regionale n. 50 del 2004, l'Avvocatura osserva che, per giurisprudenza costante, gli Ordini ed i Collegi professionali sono qualificati Enti pubblici nazionali; pertanto, il loro ordinamento e la loro organizzazione ricadono nell'ambito della competenza esclusiva statale.

Per quanto riguarda l'articolo 3, nel ribadire le censure in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione, l'Avvocatura precisa che la norma, almeno nella parte in cui non specifica che l'attività formativa prevista attiene ad una fase successiva al conseguimento del titolo abilitante, sarebbe in contrasto con l'articolo 33 della Costituzione, poiché ogni disposizione concernente lo *status* dei professionisti e delle libere professioni non può che essere ricondotta alla citata norma costituzionale.

Ad avviso del ricorrente, peraltro, anche qualora si volesse accogliere la ricostruzione prospettata dalla Regione, secondo la quale la legge impugnata sarebbe riconducibile alla potestà legislativa concorrente in materia di «professioni», la potestà legislativa regionale dovrebbe comunque rispettare i principi fondamentali della materia fissati dal legislatore statale, principi, che, in assenza di una nuova disciplina vanno desunti dalla legislazione statale in vigore.

In riferimento all'articolo 4, l'Avvocatura, nel confermare quanto sostenuto nell'atto introduttivo, sottolinea che la disciplina delle associazioni professionali deve soggiacere al limite del diritto privato, essendo possibile ricondurre dette associazioni al più ampio genere delle associazioni non riconosciute.

4. — Con memoria depositata il 22 giugno 2005, la Regione Toscana ha ribadito l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale ed ha ulteriormente articolato le sue difese.

In particolare, in riferimento all'articolo 2 della legge regionale impugnata, la Regione precisa che i coordinamenti regionali costituiscono solo uno strumento operativo di intervento degli Ordini e dei Collegi nei rapporti con la Regione, «una forma organizzativa privata degli stessi per meglio rispondere alle esigenze della società».

Peraltro, secondo la Regione, la norma censurata si limiterebbe ad «istituzionalizzare» ciò che nella realtà già è stato istituito per rispondere ad esigenze organizzative.

Ad avviso della Regione, l'infondatezza della questione deriverebbe anche dalla natura della norma regionale che attribuirebbe una mera facoltà agli Ordini e ai Collegi.

La facoltatività dei coordinamenti regionali troverebbe ulteriori conferme: nella circostanza che l'articolo 2 prevede la costituzione dei coordinamenti regionali secondo le procedure stabilite dai rispettivi Ordini e Collegi e, pertanto, ove tali procedure non fossero previste, i coordinamenti non sarebbero costituiti; nella circostanza che l'onere finanziario relativo alla costituzione ed al funzionamento dei coordinamenti è posto a carico esclusivamente degli Ordini e dei Collegi che partecipano al coordinamento; e, infine, nel fatto che la Regione non ha alcun potere di controllo sui coordinamenti regionali, dal momento che la legge prevede esclusivamente che della effettiva costituzione venga data comunicazione alla Regione per l'organizzazione del lavoro della Commissione prevista dalla legge.

Per quanto riguarda l'articolo 3 della legge regionale n. 50 del 2004, la Regione osserva che la legge si limita esclusivamente a prevedere possibili attività formative sia per i professionisti che già operano sia per i soggetti che durante il tirocinio possono svolgere ulteriore attività formativa, che, tuttavia, non interferisce in nulla con i contenuti e le regole dell'esame di Stato.

Relativamente all'articolo 4, la Regione rileva che è del tutto infondata la tesi che la commissione in un unico organo farebbe venir meno la natura pubblica degli Ordini e dei Collegi: innanzitutto perché l'istituzione della Commissione costituisce un importante momento che consolida il lavoro intrapreso e realizzato con i protocolli di intesa e poi perché i coordinamenti «sono articolazioni territoriali organizzati in strutture private».

In riferimento all'ultimo profilo di impugnativa, secondo la difesa regionale, già sulla base dell'articolo 14 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) è stato attribuito alle Regioni il riconoscimento delle persone giuridiche private operanti in materie di competenza regionale.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50 (Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali), che definisce le modalità di raccordo tra la Regione e le professioni intellettuali regolamentate con la costituzione di Ordini o Collegi e istituisce la Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali, in riferimento agli articoli 33 e 117, secondo comma, lettere *g*) e *l*), della Costituzione.

Il ricorrente censura l'art. 2 della citata legge regionale, perché, nel prevedere la costituzione da parte degli Ordini e dei Collegi professionali di propri «coordinamenti regionali», che si atteggiavano come vere e proprie «strutture operative degli Ordini e dei Collegi territoriali dotate d'autonomia organizzativa e finanziaria», si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

Nella stessa violazione della Costituzione incorrerebbe anche il successivo art. 3 perché, prevedendo che i predetti «coordinamenti regionali» abbiano facoltà di organizzare «attività di formazione e aggiornamento professionale» nonché di «proporre iniziative di formazione», attribuirebbe ad un organo illegittimamente costituito il potere di promuovere attività di formazione e di aggiornamento per i professionisti.

La previsione dell'art. 3 della legge regionale censurata sarebbe altresì in contrasto con l'art. 33 della Costituzione, che riserva allo Stato, mediante regolazione dell'accesso all'esame di Stato, la formazione finalizzata all'accesso alle professioni regolamentate.

Viene anche censurato l'art. 4, che disciplina l'istituzione e la composizione della Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali, organo consultivo della Regione, prevedendo che ne facciano parte tanto i rappresentanti dei coordinamenti regionali quanto associazioni professionali: la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione: in primo luogo, in quanto attribuisce funzioni ad un organo illegittimamente istituito ed in secondo luogo, in quanto priverebbe della natura pubblica l'Ordine o Collegio rappresentato «attraverso la sua equiordinazione, in un organismo misto, con soggetti privati». La norma censurata violerebbe altresì l'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, che riserva allo Stato la materia «ordinamento civile», perché detterebbe una disciplina delle associazioni professionali e delle loro articolazioni territoriali.

2. — La questione è fondata.

Non vi è dubbio che la normativa regionale censurata, prevedendo la costituzione obbligatoria dei coordinamenti (art.2), disponendo che tali coordinamenti debbano essere finanziati con il contributo degli iscritti agli Ordini o Collegi (art. 2), attribuendo ad essi funzioni finora svolte dagli Ordini o dai Collegi (art. 3), e, infine, prevedendo che tali coordinamenti abbiano un ruolo nella neo istituita Commissione per le professioni, organo consultivo della Regione (art. 4), ha inciso sull'ordinamento e sull'organizzazione degli Ordini e dei Collegi.

La vigente normazione riguardante gli Ordini e i Collegi risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi. Ciò è, infatti, finalizzato a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività.

Dalla dimensione nazionale — e non locale — dell'interesse sotteso e dalla sua infrazionabilità deriva che ad essere implicata sia la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», che l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, piuttosto che la materia «professioni» di cui al terzo comma del medesimo articolo 117 della Costituzione, evocata dalla resistente. L'art. 117, terzo comma, della Costituzione, invero, attribuisce alle Regioni la competenza a disciplinare — nei limiti dei principi fondamentali in materia e della competenza statale all'individuazione delle professioni (sentenze n. 355 del 2005, n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003) — tanto le professioni per il cui esercizio non è prevista l'iscrizione ad un Ordine o Collegio, quanto le altre, per le quali detta iscrizione è prevista, peraltro limitatamente ai profili non attinenti all'organizzazione degli Ordini e Collegi.

Per tali motivi, gli impugnati articoli 2 e 3 della legge regionale, in quanto istituiscono e attribuiscono funzioni ai coordinamenti regionali, devono dichiararsi costituzionalmente illegittimi. Da tale illegittimità consegue altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della medesima legge, perché, pur istituendo un organo regionale con compiti consultivi, prevede in esso la partecipazione di rappresentanti dei predetti coordinamenti, come sopra ritenuti illegittimamente costituiti.

Questa Corte non può, infine, omettere di rilevare che le restanti disposizioni della legge regionale si pongono in inscindibile connessione con quelle specificamente impugnate dal ricorrente.

Pertanto, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale deve estendersi, in via consequenziale, anche alle restanti disposizioni della legge impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50 (Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali);*

*Dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni della medesima legge.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* CONTRI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 3 novembre 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 406

*Sentenza 24 ottobre - 3 novembre 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Zootecnia - Norme della Regione Abruzzo - Sospensione della campagna di profilassi dell'influenza catarrale degli ovini (*blue tongue*) - Possibilità di movimentazione, commercializzazione e macellazione degli animali non vaccinati nell'ambito del territorio regionale fino al 31/12/2004 - Ricorso statale - Indicazione dei parametri e delle norme interposte - Eccezione di inammissibilità della questione per omessa specificazione delle norme della Direttiva 2000/75/CE ritenute violate - Reiezione.**

**Zootecnia - Norme della Regione Abruzzo - Sospensione della campagna di profilassi dell'influenza catarrale degli ovini (*blue tongue*) - Possibilità di movimentazione, commercializzazione e macellazione degli animali non vaccinati nell'ambito del territorio regionale fino al 31/12/2004 - Violazione di prescrizioni fondamentali della normativa europea di cui alla Direttiva 2000/75/CE - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli altri motivi di censura.**

- Legge della Regione Abruzzo 1° aprile 2004, n. 14, artt. 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione alla Direttiva 2000/75/CE e (Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *q* e *s*).

#### 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, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI;

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo del 1° aprile 2004, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di zootecnia), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 9 giugno 2004 e depositato in cancelleria il 17 giugno 2004 ed iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

Udito nell'udienza pubblica del 27 settembre 2005 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sandro Pasquali per la Regione Abruzzo.

#### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 9 giugno 2004 e depositato il 17 giugno del 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 1° aprile 2004, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di zootecnia), per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione al contrasto con la direttiva n. 2000/1975/CE del 20 novembre 2000 (Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere *q*) e *s*), Cost.

Secondo il ricorrente, la legge regionale in questione, nelle parti in cui prevede (all'art. 1) la sospensione sino al 31 dicembre 2004 della campagna di profilassi della febbre catarrale degli ovini («blue tongue») e consente per lo stesso periodo (all'art. 2) la movimentazione, la commercializzazione e la macellazione nell'ambito del territorio regionale dei capi animali non vaccinati, si porrebbe in contrasto, in particolare, con gli obblighi comuni-

tari posti dalla direttiva citata, «interrompendo e modificando le procedure stabilite per la profilassi della febbre catarrale degli ovini senza il consenso della Commissione europea», violando altresì la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «profilassi internazionale» ed incidendo su aspetti concernenti la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», come sarebbe stato già riconosciuto da questa Corte nella sentenza n. 12 del 2004.

2. — Con memoria depositata il 29 giugno 2004, si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque, infondato.

La Regione ricostruisce in via preliminare il quadro delle fonti normative comunitarie e nazionali rilevanti nella materia della lotta alla febbre catarrale degli ovini, dalle quali emerge, in particolare, l'esistenza di prescrizioni relative all'individuazione di zone soggette all'obbligo della vaccinazione obbligatoria e di restrizioni concernenti la movimentazione del bestiame. Con riferimento alla normativa italiana, la Regione evidenzia che la legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2002), all'art. 66, prevede «la possibilità di erogazione e di indennizzi e la predisposizione, a tale scopo, di un apposito Fondo per l'emergenza blue tongue di nuova istituzione». In attuazione dell'ordinanza del Ministero della salute dell'11 maggio 2001, in base alla quale le Province abruzzesi sono state individuate quali zone di protezione sottoposte all'obbligo di vaccinazione, la resistente riferisce di aver emanato la deliberazione n. 281 del 24 aprile 2003, con cui sono state impartite disposizioni per l'attuazione di detto obbligo.

La Regione avrebbe successivamente approvato la legge oggetto di censura «in risposta all'allarme sollevato dagli allevatori, dai veterinari e dai Direttori dei servizi veterinari delle AUSL abruzzesi, in relazione ai pericoli dovuti ai ritardi per la campagna di vaccinazione 2004», provvedendo a sospendere temporaneamente la procedura di vaccinazione esclusivamente per il periodo dal 14 aprile al 31 dicembre 2004 e a consentire la movimentazione del bestiame solo all'interno del territorio della Regione.

La resistente sostiene di aver esercitato legittimamente la propria potestà legislativa, poiché la disciplina in questione rientrerebbe nell'ambito della materia dell'agricoltura e tutela del proprio patrimonio armentizio e nelle materie della tutela della salute e alimentazione, «peraltro in applicazione del principio di precauzione di cui all'art. 174 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea» (recte: Trattato istitutivo della comunità europea), in considerazione dei «pericoli che avrebbe comportato una campagna vaccinale iniziata con eccessivo ritardo».

Le disposizioni impugnate sarebbero pertanto, sempre ad avviso della Regione, espressione del legittimo esercizio della potestà legislativa in materia di tutela della salute e del patrimonio armentizio, risultando inoltre corretta l'applicazione del principio di precauzione supportato da adeguati elementi scientifici al fine di disporre di «una strategia di gestione del rischio temporanea e rispondente a principi di ragionevolezza».

Quanto specificamente ai motivi di doglianza prospettati nel ricorso, la Regione ritiene insussistente il contrasto con la direttiva comunitaria n. 2000/75/CE, dal momento che in essa «non viene assolutamente imposto alcun obbligo di vaccinazione per la Regione Abruzzo»; la censura, peraltro, sarebbe inammissibile perché la direttiva risulterebbe «citata in maniera del tutto generica senza specificare quali norme della stessa siano state disattese». Né la disciplina censurata potrebbe essere considerata incidente sulla materia della «profilassi internazionale», in quanto la stessa non avrebbe effetti al di fuori del territorio regionale e, comunque, non integrerebbe «un provvedimento sostitutivo o modificativo della disciplina statale, finalizzato a bloccare in via definitiva l'attuazione della campagna di vaccinazione» (in proposito la resistente invoca a sostegno della propria tesi la sentenza di questa Corte n. 222 del 2003). Infine, non vi sarebbe alcuna violazione «del principio di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», poiché l'intervento sarebbe stato motivato «proprio dall'esigenza di scongiurare il rischio di una recrudescenza della malattia dovuta ad una somministrazione tardiva del vaccino».

3. — Nella memoria depositata in data 6 aprile 2005 la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, nel ribadire le proprie istanze, fa osservare che nella sentenza n. 12 del 2004 questa Corte avrebbe ricondotto l'influenza catarrale dei ruminanti alla materia «profilassi internazionale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost., sottolineandone lo stretto rapporto con profili incidenti sulla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui alla lett. *s*) della medesima disposizione.

La violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e quindi degli obblighi comunitari posti dalla direttiva n. 2000/1975/CE, sarebbe ravvisabile, sempre secondo la difesa dello Stato, nell'interruzione della vaccinazione nel territorio regionale disposta dalle norme censurate, così «modificando le procedure definite nella direttiva per la profilassi della febbre catarrale degli ovini e senza il consenso della Commissione europea secondo quanto previsto nella procedura di cui all'art. 20»; quanto, invece, alla disposta eliminazione delle restrizioni concernenti la movimentazione del bestiame, la legge impugnata si porrebbe in contrasto con gli artt. 8 e 9 della citata direttiva, nonché con l'art. 11 per il mancato rispetto della procedura ivi prevista.

*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 1° aprile 2004, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di zootecnia), per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al contrasto con la direttiva n. 2000/1975/CE del 20 novembre 2000 (Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere *q*) e *s*), Cost., per contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «profilassi internazionale» e di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

L'art. 1 della legge regionale n.14 del 2004 prevede la sospensione sino al 31 dicembre 2004 della campagna di profilassi della «blue tongue» (febbre catarrale degli ovini), mentre l'art. 2 consente per lo stesso periodo, «in deroga ad ogni altra contraria disposizione», la movimentazione, la commercializzazione e la macellazione, nell'ambito del territorio regionale, dei capi animali non vaccinati. Queste prescrizioni, secondo il ricorrente, si porrebbero in esplicito contrasto con la normativa comunitaria in materia e con i relativi atti attuativi e comunque sarebbero il frutto dell'esercizio da parte della Regione di poteri legislativi ricadenti in materie di esclusiva competenza del legislatore statale.

2. — Deve preliminarmente essere respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale in relazione al primo profilo di censura concernente la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in ragione della assoluta genericità con la quale il ricorrente avrebbe fatto riferimento al contrasto delle norme legislative impugnate con la direttiva comunitaria n. 2000/1975/CE del 20 novembre 2000 «senza specificare quali norme della stessa siano state disattese».

È pur vero che soltanto nella memoria depositata in vista dell'udienza pubblica l'Avvocatura dello Stato ha provveduto ad identificare esplicitamente alcune disposizioni della citata direttiva, nei confronti delle quali si sarebbe determinato il contrasto della disciplina impugnata con gli obblighi comunitari, e che tale specificazione successiva non potrebbe valere a sanare l'eventuale vizio originario circa la corretta prospettazione della questione di legittimità costituzionale (cfr., da ultimo, sentenza n. 423 del 2004). Tuttavia, va osservato che il ricorso introduttivo del giudizio contiene in proposito i requisiti argomentativi minimi per identificare i termini della censura, facendo espresso riferimento alla interruzione e modificazione delle «procedure stabilite per la profilassi della febbre catarrale degli ovini senza il consenso della Commissione europea», e consentendo pertanto l'individuazione degli obblighi comunitari asseritamente violati.

3. — La questione relativa alla violazione del primo comma dell'art. 117 Cost. è fondata.

La direttiva n. 2000/1975/CE prevede una molteplicità di misure precauzionali in presenza di sospetti relativamente alla presenza del virus catarrale degli ovini ed, in particolare, ove si abbiano documentate conferme di animali affetti dal virus, disciplina — tra l'altro — la delimitazione di zone di protezione e zone di sorveglianza, il censimento degli animali morti, infetti o suscettibili di essere infetti, il divieto di movimento di questi animali, la possibilità di abbattimenti di capi, la distruzione dei loro cadaveri, la possibilità di vaccinazioni obbligatorie.

L'attuazione della direttiva è in larga parte affidata alla Commissione, anche secondo quanto previsto dagli artt. 5 e 7 della decisione n. 1999/468/CE del 28 giugno 1999 (Decisione del Consiglio recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione) — cui espressamente rinvia l'art. 20, comma 2, della stessa direttiva —, ed in parte allo Stato membro (cfr., in particolare, l'art. 9 della direttiva, che si riferisce anche alla possibilità che lo Stato membro possa assumere l'iniziativa di un programma di vaccinazione degli animali, nonché l'art. 22).

La suddetta direttiva è stata in effetti attuata da una molteplicità di atti comunitari di esecuzione, in corrispondenza alle diverse fasi di diffusione della malattia, ed in particolare da una serie di decisioni della Commissione europea (per il presente giudizio si veda la decisione n. 2003/828/CE del 25 novembre 2003, Decisione della Commissione che istituisce zone di protezione e di sorveglianza per la febbre catarrale degli ovini, più volte successivamente integrata), che disciplinano i limiti alla possibilità di movimento degli animali o di loro parti, nonché le possibili eccezioni. In quest'ambito, parti del territorio abruzzese sono state individuate come sottoposte a queste limitazioni.

In riferimento alle vaccinazioni, la decisione n. 2001/141/CE del 20 febbraio 2001 (Decisione della Commissione relativa all'attuazione di un programma di vaccinazione contro la febbre catarrale degli ovini in alcune parti della zona di protezione in Italia e all'acquisto di vaccini a tale scopo da parte della comunità) ha previsto che lo Stato italiano realizzi un programma di vaccinazione nelle aree nelle quali erano stati rilevati focolai di febbre catarrale degli ovini e l'ordinanza 11 maggio 2001 del Ministro della sanità (Misure urgenti di profilassi vaccinale obbligatoria contro la febbre catarrale degli ovini — Blue tongue) ha disciplinato la vaccinazione obbligatoria

degli ovini nei territori indicati in allegato alla stessa ordinanza o successivamente individuati tramite appositi decreti dirigenziali. Per ciò che interessa il territorio abruzzese, sono intervenuti il decreto dirigenziale 608/BT/14 del 7 gennaio 2003 (per la provincia di L'Aquila), il decreto dirigenziale 608/BT/1241 dell'8 aprile 2003 (per le Province di L'Aquila, Chieti, Pescara, Teramo), il decreto dirigenziale 608/BT/1242 dell'8 aprile 2003 (per la Provincia di Chieti).

Non vi è quindi dubbio che la sospensione della campagna di profilassi obbligatoria contro la febbre catarrale degli ovini, ai sensi dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 14 del 2004, e la possibilità che nello stesso periodo i capi non vaccinati possano essere movimentati, commercializzati e macellati, ai sensi dell'art. 2 della medesima legge, si pongano in palese contrasto con alcune delle prescrizioni fondamentali della normativa europea di cui alla direttiva n. 2000/75/CE del 20 novembre 2000, così ponendo anche a rischio la complessiva opera di profilassi a livello europeo. Né è certo sostenibile — come argomentato dalla difesa regionale — che la disapplicazione all'interno di un'area regionale della normativa sopranazionale non incida sulla sua complessiva efficacia, che evidentemente presuppone una uniformità di comportamenti per ridurre i rischi di contagio.

D'altronde non può essere condiviso il tentativo della difesa regionale di utilizzare il principio comunitario di precauzione di cui all'art. 174 del Trattato istitutivo della comunità europea per giustificare la disciplina legislativa impugnata: questo principio, infatti, rappresenta un criterio direttivo che deve ispirare l'elaborazione, la definizione e l'attuazione delle politiche ambientali della comunità europea sulla base di dati scientifici sufficienti e attendibili valutazioni scientifiche circa gli effetti che possono essere prodotti da una determinata attività, ma non può certo essere addotto dai destinatari di una normativa comunitaria ad esso ispirata per negarne attuazione.

4. — Le disposizioni impuginate devono essere pertanto dichiarate costituzionalmente illegittime, restando assorbito ogni altro profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 1<sup>o</sup> aprile 2004, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di zootecnia).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 3 novembre 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 407

Sentenza 24 ottobre - 3 novembre 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Dipendenti provinciali - Provincia autonoma di Trento - Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici - Previsione della possibilità di disporre il distacco di personale provinciale, anche con qualifica dirigenziale, a prestare temporaneamente servizio presso la rappresentanza italiana presso l'Unione europea o altri organismi comunitari e sovranazionali - Denunciata invasione della competenza statale esclusiva in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato e di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Intervenuta abrogazione della disposizione oggetto di censura, non applicata nelle more della sua vigenza, ad opera dell'art. 5 della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1 - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Provincia di Trento 17 giugno 2004 n. 6, art. 4, comma 1, che introduce il comma 3-*bis* dell'art. 8 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7.
- Costituzione art. 117, comma secondo, lettere *a)* e *g)*.

**Impiego pubblico - Dipendenti provinciali - Provincia autonoma di Trento - Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici - Previsione della possibilità che il personale insegnante temporaneo e il restante personale con contratto a termine di durata non superiore ad un anno o con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno, previa autorizzazione della competente struttura, possa svolgere «altra attività» a condizione che ciò non determini conflitto di interessi con l'amministrazione di appartenenza o sia incompatibile con il rispetto degli obblighi di lavoro - Applicabilità anche ai docenti temporanei delle scuole di istruzione elementare e secondaria della Provincia di Trento a «carattere statale» - Esorbitanza dalla competenza statutaria della Provincia di Trento in materia di istruzione elementare e secondaria e contrasto con un principio fondamentale posto dalla legge statale in materia - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge della Provincia di Trento 17 giugno 2004 n. 6, art. 4, comma 5, lett. *b)*, che introduce il comma 1-*bis* dell'art. 47 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige art. 9, numero due; decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, art. 508; (Costituzione art. 98).

**Impiego pubblico - Dipendenti provinciali - Provincia autonoma di Trento - Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici - Riconoscimento *ope legis*, ai soli effetti giuridici, della qualifica di «direttore di divisione» al personale avente la qualifica di «direttore di sezione», facendo decorrere tale inquadramento dalla data della deliberazione della Giunta Provinciale che affida le nuove mansioni - Denunciata violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione che impongono il concorso pubblico per l'assunzione nei pubblici impieghi - Esclusione - Inquadramento *ope legis* del tutto eccezionale e sorretto da peculiari ragioni giustificative - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Provincia di Trento 17 giugno 2004 n. 6, art. 4, comma 11.
- Costituzione art. 97, primo e terzo comma.

**Impiego pubblico - Dipendenti provinciali - Provincia autonoma di Trento - Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici - Inquadramento, a domanda, nella qualifica di «dirigente» al personale regionale trasferito alla Provincia e che sia stato incaricato della reggenza di ripartizione per almeno un quinquennio - Ingiustificata deroga ai principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, che impongono il concorso pubblico per l'assunzione nei pubblici impieghi - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Provincia di Trento 17 giugno 2004 n. 6, art. 6, comma 7.
- Costituzione art. 97, primo e terzo 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, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 5, lettera *b*), e 11, nonché dell'art. 6, comma 7, della legge della Provincia di Trento 17 giugno 2004, n. 6 (Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 17 agosto 2004, depositato in cancelleria il 23 agosto 2004 e iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

Udito nell'udienza pubblica del 27 settembre 2005 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 17 agosto 2004 e depositato il successivo 23 agosto, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 4, commi 1, 5, lettera *b*), e 11, nonché dell'art. 6, comma 7, della legge della Provincia di Trento 17 giugno 2004, n. 6 (Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici), denunciandone il contrasto con gli artt. 97, 98 e 117 della Costituzione e con l'art. 9 dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige.

Quanto all'art. 4, comma 1, che, introducendo il comma 3-*bis*, integra l'art. 8 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento), esso prevede che possa essere destinato, tramite distacco, «personale provinciale, anche con qualifica dirigenziale, a prestare temporaneamente servizio presso la rappresentanza italiana presso l'Unione europea o altri organismi comunitari e sovranazionali».

La disposizione eccederebbe la competenza statutaria e violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *g*), della Costituzione, che riservano allo Stato la competenza esclusiva in materia di politica estera e rapporti internazionali e di ordinamento e organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Secondo il ricorrente, a disciplinare la materia interverrebbero infatti l'art. 168 del d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri) e l'art. 58 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle comunità europee - legge comunitaria 1994), in forza dei quali la figura dell'esperto provinciale o regionale deve essere reperita tra i «funzionari» e non tra i «dirigenti», con collocamento fuori ruolo, e non già distacco, dei primi, stabilendo, inoltre, che alla designazione provveda la Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome e che la nomina sia del Ministro degli affari esteri.

Ad avviso del Governo, le sollevate censure non potrebbero essere emendate sostenendo — come sembrerebbe fare la Provincia autonoma di Trento — che l'art. 58 della legge n. 52 del 1996 farebbe riferimento soltanto ai quattro funzionari regionali e provinciali del contingente aggiuntivo derivato a seguito dell'elevazione da 25 a 29 del numero massimo di esperti da inviare, così da circoscrivere la necessità del collocamento fuori ruolo al solo personale statale. Né varrebbe sostenere che la disposizione presuppone l'avvenuta adozione degli atti di designazione e di nomina previsti dall'ordinamento statale o che, in ogni caso, atterrebbe all'organizzazione interna del personale della Provincia, di esclusiva competenza provinciale. Il fatto che — osserva il ricorrente — la normativa statale demandi la nomina degli esperti «non dirigenti» al Ministro e ne richieda il collocamento fuori ruolo, con inserimento nell'organico della rappresentanza permanente, impedirebbe di ritenere che l'art. 4, comma 1, concerna l'organizzazione interna del personale provinciale e che i vizi denunciati possano essere superati.

È poi denunciato il comma 5, lettera *b*), dello stesso art. 4, il quale introduce il comma 1-*bis* nell'art. 47 della già citata legge provinciale n. 7 del 1997, prevedendo, tra l'altro, che il personale insegnante temporaneo, nonché il restante personale con contratto a termine non superiore ad un anno o «con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno», possa, previa autorizzazione della competente struttura, svolgere «altra attività a condizione che la stessa non determini conflitto di interessi con l'amministrazione di appartenenza o sia incompatibile con il rispetto degli obblighi di lavoro».

Tale disposizione violerebbe, secondo lo Stato ricorrente, l'art. 9, punto 2, dello statuto speciale di autonomia e le relative norme di attuazione di cui al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 405 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Trento) e successive modificazioni, che attribuiscono la materia dell'istruzione alla legislazione concorrente provinciale, in riferimento ai principi generali dell'ordinamento scolastico di cui all'art. 508 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine

e grado) e «all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il cui combinato disposto disciplina le incompatibilità del personale docente, vietando l'esercizio di attività commerciale, industriale o professionale, nonché la possibilità di assumere o mantenere impegni alle dipendenze di privati», consentendo unicamente l'esercizio della libera professione, previa autorizzazione del dirigente scolastico (art. 508, comma 15, del d.lgs. n. 297 del 1994).

Peraltro, la norma denunciata contrasterebbe anche con l'art. 98 della Costituzione, violando il principio del servizio esclusivo alla Nazione del pubblico impiegato.

Il medesimo art. 4 viene impugnato anche nel suo comma 11, il quale, ai soli effetti giuridici, riconosce ope legis la qualifica di «direttore di divisione» al personale con qualifica di «direttore di sezione», facendo decorrere tale inquadramento dalla data della deliberazione della Giunta provinciale che affida le nuove mansioni.

Ad avviso del Governo, la norma, eccedendo la competenza statutaria, contrasterebbe con l'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione, giacché «il passaggio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ad una fascia funzionale superiore, comportando l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate, è soggetto alla regola del pubblico concorso», alla quale — come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 194 del 2002, n. 373 del 2002 e 274 del 2003) — è «possibile apportare deroghe solo se particolari situazioni ne dimostrino la ragionevolezza».

Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, infine, l'art. 6, comma 7, il quale stabilisce che il personale regionale trasferito alla Provincia, secondo le modalità di cui alla legge regionale 17 aprile 2003, n. 3 (Delega di funzioni amministrative alle Province Autonome di Trento e Bolzano), e che, per almeno cinque anni, sia stato incaricato della reggenza di ripartizione, venga inquadrato, a domanda, nella qualifica di dirigente a decorrere dalla preposizione ad uno degli incarichi previsti dagli artt. 25 e 27 della legge provinciale n. 7 del 1997.

La disposizione eccederebbe la competenza statutaria e contrasterebbe con l'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione per le stesse ragioni che fondano la censura dell'art. 4, comma 11.

2. — Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, la quale, rinviando ad una successiva memoria l'esposizione delle proprie ragioni, ha chiesto la reiezione del ricorso in quanto inammissibile e infondato.

3. — In prossimità dell'udienza la Provincia autonoma di Trento ha depositato memoria con la quale argomenta diffusamente avverso l'impugnativa statale.

3.1. — Quanto alla denuncia dell'art. 4, comma 1, che aggiunge il comma 3-*bis* nell'art. 8 della legge provinciale n. 7 del 1997, prevedendo la possibilità di destinare personale provinciale, anche con qualifica dirigenziale, presso la Rappresentanza italiana presso l'Unione europea, si osserva che detta norma è stata abrogata dall'art. 5 della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria) e che nel periodo della sua vigenza non avrebbe trovato applicazione alcuna.

La Provincia chiede, pertanto, che, su tale specifica questione, sia dichiarata cessata la materia del contendere.

In subordine, se ne sostiene comunque l'infondatezza, giacché il profilo relativo alla qualifica del personale da destinare alla rappresentanza italiana presso l'UE e quello sulla posizione giuridica che esso assumerebbe non toccherebbero in alcun modo aspetti della materia «politica estera».

3.2. — In riferimento alla denuncia dell'art. 4, comma 5, lettera *b*), che ha introdotto il comma 1-*bis* nell'art. 47 della legge provinciale n. 7 del 1997, la Provincia sostiene, anzitutto, che la disposizione sarebbe stata censurata unicamente in relazione a quanto previsto per il personale insegnante temporaneo, avendo lo Stato evocato la violazione del combinato disposto degli artt. 508 del d.lgs. n. 297 del 1994 e 53 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Ciò posto, si osserva che la questione proposta sarebbe stata indotta «da un'imperfetta formulazione della disposizione» oggetto di censura, la quale si riferisce genericamente al «personale insegnante temporaneo», così da rendere «incerto l'ambito soggettivo di applicazione della norma», laddove invece la Provincia avrebbe inteso disciplinare esclusivamente le incompatibilità del personale docente della scuola materna e degli istituti di formazione professionale, in tal modo esercitando la propria potestà legislativa primaria nelle corrispondenti materie, in base all'art. 8, numero 26 e numero 29, dello statuto.

Ove invece si interpretasse la norma come applicabile a tutto il personale docente e si ritenesse, altresì, che l'art. 508 del d.lgs. n. 297 del 1994 esprima un principio fondamentale valido anche per il personale precario, in forza del rinvio operato dall'art. 541, comma 2, dello stesso decreto legislativo, la disposizione denunciata — sostiene la Provincia — potrebbe anche essere dichiarata illegittima, ma soltanto «nella parte in cui si riferisce al personale delle scuole elementari, medie e superiori, con esclusione della parte in cui — in modo incontestatamente legittimo — si riferisce al personale docente delle scuole materne e degli istituti di formazione professionale».

3.3. — Sarebbe poi infondata, secondo la difesa provinciale, la questione riguardante l'art. 4, comma 11, che ha riconosciuto, al personale che rivestiva nel 1983 la qualifica di direttore di sezione, la qualifica, ai soli effetti giuridici, di direttore di divisione.

Nel ricostruire sinteticamente la disciplina provinciale in materia di ordinamento del personale, la resistente rammenta che la legge provinciale 30 dicembre 1971, n. 20 (Modifiche e integrazioni all'ordinamento degli uffici e statuto del personale della Provincia di Trento) individuava, nell'ambito delle qualifiche della carriera direttiva, quelle di direttore di divisione e di direttore di sezione e che il successivo art. 2 della legge provinciale 26 maggio 1980, n. 13 (Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale provinciale e modifiche al vigente ordinamento del personale) aveva inquadrato «nel settimo livello il personale della carriera direttiva con qualifica di consigliere o di direttore di sezione e qualifiche equiparate»; personale che è stato poi inquadrato, nel 1987, nel IX livello, corrispondente alla categoria «D-livello evoluto» del vigente ordinamento.

In forza della legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12, recante il «Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento», venne disposto (art. 30) che, per la preposizione ad un ufficio (quale articolazione organizzativa inferiore ai servizi e ai dipartimenti), era necessario superare un concorso interno, al quale erano ammessi, tra l'altro, i funzionari inquadrati nel VII livello (cioè, gli *ex* direttori di sezione) e «i funzionari di cui all'articolo 57», rientrando fra essi i funzionari collocati nella qualifica ad esaurimento di direttore di divisione. Peraltro, anche per la nomina a dirigente, l'art. 26, comma 7, della stessa legge provinciale n. 13 del 1980 prevedeva, in determinati casi, un concorso interno da indire tra i funzionari del VII livello e «i funzionari di cui all'articolo 57».

Sicché, sostiene la Provincia, «sin dal 1983 la qualifica ad esaurimento di direttore di divisione non implicava un diverso livello funzionale rispetto a quella degli *ex* direttori di sezione».

Con il superamento del sistema delle carriere — si argomenta ancora nella memoria — sorgeva il problema di tutelare l'affidamento «di chi era stato assunto con la prospettiva di una progressione economica pressoché certa e si trovava, invece, collocato in un sistema ispirato a criteri diversi». A ciò si pose mano, in ambito provinciale, con l'art. 19, comma 9, della legge provinciale 23 febbraio 1998, n. 3 (Misure collegate con la manovra di bilancio di previsione per l'anno 1998), in forza del quale la Giunta provinciale, per tre anni dall'entrata in vigore della legge, poteva attribuire la qualifica di direttore al personale già inquadrato, alla data di entrata in vigore della legge provinciale 26 maggio 1980, n. 13, nei ruoli provinciali con la qualifica di direttore di sezione o equiparate.

La stessa legge provinciale n. 3 del 1998 precisava, inoltre, le funzioni del «personale in possesso della qualifica ad esaurimento di ispettore generale e di direttore di divisione».

Ad avviso della Provincia, anche la legge provinciale n. 3 del 1998 «non differenziava affatto gli *ex* direttori di sezione dai direttori di divisione, perché l'attribuzione a questi ultimi della responsabilità di un ufficio era condizionata al superamento del concorso interno di cui all'art. 30 legge provinciale n. 12 del 1983, così come per gli *ex* direttori di sezione».

Ciò troverebbe conferma — argomenta ancora la resistente — in base alla declaratoria delle mansioni di competenza dei funzionari di IX livello e cioè del livello al quale, nel 1998, appartenevano gli *ex* direttori di sezione, rendendosi evidente che «il livello funzionale dei dipendenti di IX livello (*ex* direttori di sezione) non era certo inferiore a quello dei direttori di divisione, definito dall'art. 20 l.p. n. 3 del 1998».

Infine, si osserva nella memoria, il personale già di IX livello è stato inquadrato — dal 1° giugno 1999 e in base al «Nuovo ordinamento professionale del personale dell'area non dirigenziale del comparto Autonomie locali» dell'8 marzo 2000 — nella categoria «D-livello evoluto», che, sebbene presenti una declaratoria di mansioni «più sintetica rispetto a quella del precedente IX livello», tuttavia mantiene, nella sostanza, le medesime funzioni, così confermando che «la norma impugnata non implica il passaggio ad una fascia funzionale superiore».

Sicché, ad avviso della Provincia autonoma, non potrebbe reputarsi conferente l'evocato parametro dell'art. 97, terzo comma, Cost., giacché la disposizione censurata «riconosce — al personale rivestente, alla data di entrata in vigore della legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12, la qualifica di direttore di sezione — una qualifica (quella di direttore di divisione) che non corrisponde affatto a mansioni più elevate rispetto a quelle rientranti nella competenza degli *ex* direttori di sezione».

Peraltro, sostiene ancora la Provincia, anche a voler ritenere, soltanto in ipotesi, che la disposizione denunciata comporti il passaggio ad una fascia funzionale superiore, non sarebbe comunque violato l'art. 97, terzo comma, Cost., giacché la norma censurata «ha riconosciuto una qualifica ad esaurimento, per la quale non è concepibile un accesso dall'esterno». In definitiva, l'art. 4, comma 11, non ha assegnato «posti vacanti», bensì «ha solo — eccezionalmente — inquadrato in una qualifica ad esaurimento quei funzionari che erano stati esclusi dalle operazioni di riassetto del personale assunto prima del 1983, operazioni che, come visto, sono state largamente compiute anche dal legislatore statale». In siffatta prospettiva, la norma impugnata sarebbe comunque «coerente con i principi di ragionevolezza e buon andamento».

3.4. — Da ultimo, sarebbe infondata, ad avviso della Provincia, anche la questione sollevata avverso l'art. 6, comma 7, in forza del quale il personale trasferito dalla Regione Trentino-Alto Adige alla Provincia in base alla legge regionale n. 3 del 2003, in possesso di determinati requisiti, è «inquadrate, a domanda, nella qualifica di dirigente a decorrere dalla preposizione a uno degli incarichi previsti dagli articoli 25 e 27 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7».

Nella memoria si osserva che la disposizione denunciata si collocherebbe «in una situazione particolare», come quella del trasferimento di alcuni uffici dalla Regione alla Provincia, con necessità di assicurarne «la continuità nella loro guida e conduzione nel momento delicato del passaggio». Sicché, «se nell'ambito della Regione Trentino-Alto Adige agli uffici di livello dirigenziale (come le ripartizioni) erano preposti — tramite la reggenza — funzionari non aventi qualifica dirigenziale, per la Provincia non si sarebbe potuta assicurare la continuità nella direzione di quegli uffici (diventati servizi), che [...] non avrebbero potuto essere diretti dai funzionari che li avevano guidati negli ultimi anni».

La norma censurata non avrebbe, quindi, il fine di far «scivolare verso l'alto una categoria di funzionari», ma quello, «da un lato, di evitare il rischio che certi servizi rimanessero scoperti (se nella Provincia non si fossero trovati dirigenti idonei a guidarli, e in attesa del concorso pubblico), dall'altro lato, di garantire continuità nella gestione dei servizi, assicurando la possibilità di preporre ad essi i funzionari che negli ultimi anni ne erano stati responsabili e che, quindi, meglio conoscevano le relative problematiche».

L'art. 6, comma 7, tutelerebbe, quindi, «la buona amministrazione dei servizi trasferiti dalla Regione, evitando bruschi cambi di direzione ed il rischio di disperdere le specifiche competenze acquisite da chi per anni ha diretto un certo ufficio».

Osserva ancora la Provincia che la disposizione impugnata non disporrebbe «un automatico inquadramento nella qualifica dirigenziale di chi possiede i requisiti ivi previsti», considerato che, prima ancora dell'inquadramento, la Giunta dovrebbe «valutare la necessità di attribuire al personale trasferito uno degli incarichi dirigenziali»; con ciò sarebbe confermato che l'intenzione della norma non è quella di «privilegiare una categoria di dipendenti ma solo dare la possibilità alla Giunta di utilizzare il personale trasferito per dirigere un servizio qualora ciò risulti opportuno in base al principio di buona amministrazione».

Proprio sotto il profilo delle esigenze di continuità amministrativa, argomenta ancora la resistente, la stessa giurisprudenza costituzionale, con la sentenza n. 331 del 1988, ha reputato che fosse legittima una norma regionale che riservava ai dipendenti inquadrati nell'ottava qualifica funzionale, incaricati della responsabilità di un ufficio ad una certa data, un corso-concorso per l'ammissione alla prima qualifica dirigenziale. La Provincia sostiene, quindi, che, nonostante la fattispecie all'esame «non sia uguale» a quella decisa dalla sentenza n. 331 del 1988, tuttavia sembrerebbe «chiara l'analogia di ispirazione fra le norme contestate, derivante dalla sussistenza, anche nel caso *de quo*, dell'esigenza di assicurare la continuità delle funzioni, dal carattere non automatico dell'inquadramento (con relativa valutazione di idoneità) e dalla transitorietà della disciplina».

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato talune disposizioni della legge della Provincia di Trento 17 giugno 2004, n. 6 (Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici) e, segnatamente, l'art. 4, commi 1, 5, lettera *b*), e 11, nonché l'art. 6, comma 7.

L'art. 4, comma 1, che integra l'art. 8 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento), introducendo il comma 3-*bis*, prevede che possa essere destinato, tramite distacco, «personale provinciale, anche con qualifica dirigenziale, a prestare temporaneamente servizio presso la rappresentanza italiana presso l'Unione europea o altri organismi comunitari e sovranazionali», eccederebbe la competenza statutaria e violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *g*), della Costituzione, che riservano allo Stato la competenza esclusiva in materia di politica estera e rapporti internazionali e di ordinamento e organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Interverrebbero, infatti, a disciplinare tale specifico aspetto l'art. 168 del d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri) e l'art. 58 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle comunità europee - legge comunitaria 1994), in forza dei quali la figura dell'esperto provinciale o regionale deve essere reperita tra i «funzionari» e non tra i «dirigenti», con collocamento fuori ruolo, e non già distacco, dei primi, stabilendo, inoltre, che alla designazione provveda la Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome e che la nomina sia del Ministro degli affari esteri.

Una seconda censura riguarda il comma 5, lettera *b*), dello stesso art. 4, il quale introduce il comma 1-*bis* nell'art. 47 della già citata legge provinciale n. 7 del 1997, prevedendo, tra l'altro, che il personale insegnante temporaneo, nonché il restante personale con contratto a termine non superiore ad un anno o «con prestazione lavo-

rativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno», possa, previa autorizzazione della competente struttura, svolgere «altra attività a condizione che la stessa non determini conflitto di interessi con l'amministrazione di appartenenza o sia incompatibile con il rispetto degli obblighi di lavoro».

Tale disposizione violerebbe, ad avviso dello Stato, l'art. 9, punto 2, dello statuto speciale di autonomia e le relative norme di attuazione di cui al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 405 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Trento) e successive modificazioni, in riferimento ai principi generali dell'ordinamento scolastico di cui all'art. 508 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado) e «all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il cui combinato disposto disciplina le incompatibilità del personale docente», consentendo unicamente l'esercizio della libera professione, previa autorizzazione del dirigente scolastico (art. 508, comma 15, del d.lgs. n. 297 del 1994).

Peraltro, la norma denunciata contrasterebbe anche con l'art. 98 della Costituzione, violando il principio del servizio esclusivo alla Nazione del pubblico impiegato.

Ulteriore denuncia investe il comma 11 del medesimo art. 4, il quale, ai soli effetti giuridici, riconosce *ope legis* la qualifica di «direttore di divisione» al personale con qualifica di «direttore di sezione», facendo decorrere tale inquadramento dalla data della deliberazione della Giunta provinciale che affida le nuove mansioni.

Ad avviso del Governo, la norma, eccedendo la competenza statutaria, contrasterebbe con l'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione, giacché «il passaggio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ad una fascia funzionale superiore, comportando l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate, è soggetto alla regola del pubblico concorso», alla quale — come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 194 del 2002, n. 373 del 2002 e 274 del 2003) — è «possibile apportare deroghe solo se particolari situazioni ne dimostrino la ragionevolezza».

Infine, viene censurato l'art. 6, comma 7, il quale stabilisce che il personale regionale trasferito alla Provincia, secondo le modalità di cui alla legge regionale n. 3 del 2003, e che, per almeno cinque anni, sia stato incaricato della reggenza di ripartizione, venga inquadrato, a domanda, nella qualifica di dirigente a decorrere dalla preposizione ad uno degli incarichi previsti dagli artt. 25 e 27 della legge provinciale n. 7 del 1997.

La disposizione eccederebbe la competenza statutaria e contrasterebbe con l'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione, per le stesse ragioni addotte a fondamento della precedente censura riferita all'art. 4, comma 11.

2. — La prima denuncia del Presidente del Consiglio dei ministri, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *g*), della Costituzione, investe, come detto, il comma 1 dell'art. 4 della legge della Provincia di Trento 17 giugno 2004, n. 6, il quale, introducendo il comma 3-*bis* nell'art. 8 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7, ha previsto che possa essere destinato, tramite distacco, «personale provinciale, anche con qualifica dirigenziale, a prestare temporaneamente servizio presso la rappresentanza italiana presso l'Unione europea o altri organismi comunitari e sovranazionali».

La norma censurata è stata però abrogata dall'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Trento 10 febbraio 2005, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria) e, nelle more della sua vigenza, non ha trovato applicazione, così come, del resto, affermano concordemente le parti del presente giudizio.

L'intervenuta abrogazione della disposizione oggetto di censura deve, pertanto, ritenersi soddisfacente delle pretese del ricorrente e, conseguentemente (sentenze n. 272 del 2005, n. 196 del 2004 e ordinanza n. 137 del 2004), va dichiarata la cessazione della materia del contendere in riferimento alla questione di legittimità costituzionale posta sul comma 1 dell'art. 4.

3. — È fondata, nei limiti di quanto verrà precisato in prosieguo di motivazione, la questione sollevata avverso il comma 5, lettera *b*), dello stesso art. 4, che introduce il comma 1-*bis* nell'art. 47 della già citata legge provinciale n. 7 del 1997, dettando la disciplina del regime delle incompatibilità del personale insegnante temporaneo, nonché del restante personale con contratto a termine non superiore ad un anno o «con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno».

Il ricorrente incentra la censura sul puntuale richiamo della norma statutaria (art. 9, numero 2) che attribuisce alla Provincia autonoma di Trento la potestà legislativa concorrente, in base ai limiti indicati dall'art. 5 del medesimo statuto, in materia di istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica), evocando inoltre le relative norme di attuazione, dettate dal d.P.R. n. 405 del 1988, il quale, appunto, disciplina l'esercizio, da parte della Provincia medesima, delle attribuzioni statali in materia di istruzione elementare e secondaria (si veda, in particolare, l'art. 1 del citato d.P.R.). Con ciò appare del tutto evidente come la prospettazione della questione muova dal presupposto che la disposizione denunciata intenda recare una disciplina sull'incompatibilità del personale docente delle scuole elementari e secondarie della Provin-

cia di Trento, derogando al principio posto dall'art. 508 del d.lgs. n. 297 del 1994, fatto salvo dall'art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, per cui al suddetto personale è inibita la possibilità di esercitare attività commerciale, industriale o professionale, nonché la possibilità di assumere o mantenere impegni alle dipendenze di privati, essendo consentito esclusivamente l'esercizio della libera professione, previa autorizzazione del dirigente scolastico (art. 508, comma 15, del d.lgs. n. 297 del 1994). Regime di incompatibilità, questo, che trova applicazione anche nei confronti del «personale insegnante temporaneo», al quale fa riferimento la disposizione denunciata, giacché l'art. 541, comma 2, dello stesso decreto legislativo n. 297 del 1994, estende al personale docente non di ruolo, al quale sono affidati incarichi o supplenze, le norme dettate per i docenti di ruolo, in quanto compatibili.

La questione, dunque, non investe in alcun modo, secondo quanto fatto palese dal motivo di ricorso in esame, la disciplina dell'incompatibilità del personale docente delle scuole materne e degli istituti della formazione professionale, materie nelle quali la Provincia gode di potestà legislativa primaria ai sensi dell'art. 8, numero 26 e numero 29, dello Statuto, ma si limita appunto a censurare quanto disposto dall'art. 4, comma 5, lettera b), della legge provinciale n. 6 del 2004, soltanto nei confronti del personale docente temporaneo delle scuole a «carattere statale» e cioè, secondo la definizione fornita dall'art. 4 del d.P.R. n. 405 del 1988, delle scuole di istruzione elementare e secondaria della Provincia di Trento.

Così circoscritto il *thema decidendum*, non può accedersi alla tesi sostenuta dalla difesa provinciale, per cui la disposizione denunciata potrebbe essere interpretata come rivolta al solo personale docente delle scuole materne e degli istituti professionali, con esclusione quindi del personale docente temporaneo delle scuole a carattere statale, per il quale rimarrebbe fermo il principio posto dal citato art. 508 del d.lgs. n. 297 del 1994.

La formulazione della disposizione, che si riferisce al «personale insegnante temporaneo», senza ulteriori precisazioni, è troppo ampia e generica perché si possa leggerla nel senso riduttivo suggerito dalla Provincia di Trento e, a tal fine, non aiuterebbe neppure la circostanza che essa sia stata dettata nel più ampio contesto della revisione dell'ordinamento del personale provinciale, giacché anche la disciplina sullo stato giuridico dei docenti delle scuole elementari e secondarie, dunque a «carattere statale», è rimessa a leggi provinciali, «nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato», in base all'art. 2 del d.P.R. n. 405 del 1988.

In ogni caso, a rendere definitivamente impraticabile l'opzione ermeneutica auspicata dalla Provincia di Trento risulta decisivo il fatto che il regime di incompatibilità del personale docente temporaneo della scuola dell'infanzia e degli istituti di formazione professionale è dettato dall'art. 189, comma 9, della legge provinciale n. 12 del 1983, quale disposizione che si inserisce nel corpo di un articolo volto a disciplinare esclusivamente le supplenze del predetto personale. Orbene, proprio l'art. 4 della legge provinciale n. 6 del 2004 è intervenuto, col suo comma 10, sull'art. 189 della legge provinciale n. 12 del 1983, disponendo però solo l'abrogazione del comma 2 e non già del citato comma 9 in tema di incompatibilità. È evidente che non interessa, ai fini della presente decisione, stabilire quale sia il rapporto tra fonti che si è venuto a determinare a seguito della vigenza della norma impugnata e cioè se vi sia stata, o meno, un'abrogazione implicita dell'art. 189, comma 9, della legge provinciale n. 12 del 1983 da parte del comma 5, lettera b), dell'art. 4 della legge provinciale n. 6 del 2004, ovvero se la prima delle citate disposizioni sopravviva per il suo contenuto di specialità. Nell'un caso e nell'altro è certo comunque che la norma denunciata ha una virtualità interpretativa tale da rendersi applicabile anche ai docenti temporanei delle scuole a «carattere statale».

Nel disporre, dunque, che il personale insegnante temporaneo delle scuole a «carattere statale» possa, previa autorizzazione della competente struttura, svolgere «altra attività a condizione che la stessa non determini conflitto di interessi con l'amministrazione di appartenenza o sia incompatibile con il rispetto degli obblighi di lavoro», la disposizione censurata eccede la competenza statutaria della Provincia di Trento in materia di istruzione elementare e secondaria (art. 9, numero 2), contrastando con il principio posto dall'art. 508 del d.lgs. n. 297 del 1994. Essa, infatti, rende possibile, per il predetto personale, lo svolgimento di «altra attività» senza alcuna limitazione di oggetto, laddove, invece, la legge statale consente al personale docente unicamente l'esercizio della libera professione, previa autorizzazione del dirigente scolastico (art. 508, comma 15, del d.lgs. n. 297 del 1994).

Deve, quindi, essere dichiarata l'incostituzionalità della disposizione denunciata, nella parte in cui si riferisce anche al personale insegnante temporaneo delle scuole di istruzione elementare e secondaria della Provincia di Trento a «carattere statale».

4. — L'ulteriore questione sollevata dal ricorso investe l'art. 4, comma 11, della medesima legge provinciale n. 6 del 2004, il quale, nel riconoscere ope legis, ai soli effetti giuridici, la qualifica di «direttore di divisione» al personale con qualifica di «direttore di sezione», facendo decorrere tale inquadramento dalla data della deliberazione della Giunta provinciale che affida le nuove mansioni, violerebbe la regola del pubblico concorso di cui all'art. 97 Cost.

4.1. — Per meglio cogliere la genesi e la portata applicativa della disposizione denunciata, è utile ricordare che, nel contesto dell'articolata e complessa disciplina provinciale in materia di ordinamento del personale,

l'art. 27 della legge provinciale 23 agosto 1963, n. 8, come sostituito dall'art. 1 della legge provinciale 30 dicembre 1971, n. 20, prevedeva, tra le qualifiche dell'allora carriera direttiva, quelle di direttore di divisione e di direttore di sezione, precisando, nei successivi articoli 30 e 31, che al primo era affidata la direzione della divisione, dell'ufficio o del reparto cui era preposto, mentre al direttore di sezione erano attribuiti compiti di collaborazione con i superiori gerarchici e di istruzione e cura delle pratiche loro affidate. Peraltro, l'avanzamento dalla qualifica di direttore di sezione a quella di direttore di divisione si conseguiva, nel limite della disponibilità dei posti, in seguito a scrutinio per merito comparativo dopo cinque anni di effettivo servizio nella qualifica di direttore di sezione (art. 33 della legge provinciale n. 8 del 1963, come sostituito dall'art. 1 della legge provinciale n. 20 del 1971).

Successivamente, l'art. 2 della legge provinciale 26 maggio 1980, n. 13, recante il «Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale provinciale e modifiche al vigente ordinamento del personale», inquadro, con decorrenza dal 1° luglio 1978 e «avuto riguardo alla qualifica rivestita» alla medesima data, «nel settimo livello il personale della carriera direttiva con qualifica di consigliere o di direttore di sezione e qualifiche equiparate», affidando ad esso, tra l'altro, «attività con preparazione professionale e con eventuale responsabilità di unità organiche». La medesima legge provinciale n. 13 del 1980 provvede, inoltre, ad abolire le promozioni tramite scrutinio per merito comparativo (art. 16).

Con la legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12, recante il «Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento», oltre a dettarsi la disciplina sulla dirigenza, venne stabilito che, in particolari evenienze (art. 26, comma 7), la nomina a dirigente avvenisse tramite concorso interno al quale potevano partecipare anche i funzionari del settimo livello e «i funzionari di cui all'articolo 57»; analogamente disponevano gli artt. 30 e 53 rispettivamente in ordine alla preposizione ad uffici e servizi.

Proprio il citato art. 57, rubricato «Sistemazioni transitorie», prevedeva, al comma 1, che i «funzionari rivestenti, in base al preesistente ordinamento, la qualifica di ispettore generale o di direttore di divisione o qualifiche equiparate, che non vengano inquadrati e preposti ai sensi del precedente articolo 53, sono collocati nelle medesime qualifiche ad esaurimento». La legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12, non menzionava più, dunque, i direttori di sezione, ormai inquadrati nei livelli funzionali-retributivi già istituiti dalla precedente legge provinciale n. 13 del 1980, ai quali, con decorrenza dal 1° gennaio 1987, veniva aggiunto il nono livello (art. 15 della legge provinciale 4 gennaio 1988, n. 2, che recepiva l'accordo provinciale unitario 13 marzo 1987).

Alla revisione dell'ordinamento del personale della Provincia di Trento provvedeva, poi, la legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7, dettando una rinnovata disciplina della dirigenza e istituendo, altresì, la nuova qualifica di «direttore» (art. 29), per la preposizione ad «uffici» (art. 31) o per l'assegnazione di incarichi speciali (art. 32), alla quale potevano accedere, per pubblico concorso, anche coloro che avessero maturato un'esperienza professionale quinquennale nei livelli da VII a IX dell'organico provinciale (art. 30-*bis*). Inoltre, in base all'art. 21 della medesima legge, lo stesso accesso alla dirigenza veniva consentito, sempre tramite concorso pubblico, a chi fosse in possesso della qualifica di direttore ovvero avesse maturato un'esperienza professionale in qualifiche corrispondenti al settimo, ottavo e nono livello dell'organico provinciale.

Proprio in vista del primo inquadramento nella nuova qualifica di direttore, l'art. 19 della legge provinciale 23 febbraio 1998, n. 3 (Misure collegate con la manovra di bilancio di previsione per l'anno 1998) prevedeva, al comma 9, che, per un periodo di tre anni dall'entrata in vigore della legge, la Giunta provinciale potesse attribuire detta qualifica al personale già inquadrato, alla data di entrata in vigore della legge provinciale 26 maggio 1980, n. 13, nella qualifica di direttore di sezione o equiparate e che, alla medesima data, avesse maturato l'anzianità, quinquennale, per il passaggio alla qualifica di direttore di divisione, secondo quanto già stabilito dall'articolo 33, primo comma, della legge provinciale n. 8 del 1963 e successive modificazioni. La stessa legge provinciale n. 3 del 1998 fissava, inoltre, le mansioni (art. 20, comma 1) del personale in possesso della qualifica ad esaurimento di ispettore generale e di direttore di divisione, assegnando ad esso quelle di collaborazione con i dirigenti per lo svolgimento di attività di studio e di ricerca, ovvero per lo svolgimento di attività ispettive o di controllo e verifica dell'attività amministrativa.

Dal 1° giugno 1999, in base al «Nuovo ordinamento professionale del personale dell'area non dirigenziale del comparto Autonomie locali», sottoscritto in data 8 marzo 2000, il personale di IX livello è stato inquadrato nel livello «D-evoluto» e l'attività di competenza è caratterizzata, segnatamente, da «contenuti di tipo tecnico, gestionale o direttivo, con responsabilità di risultati».

4.2. — La disposizione denunciata, maturata nel descritto contesto normativo, si sottrae alle censure che le sono state mosse con il ricorso.

La norma censurata ha inteso infatti soddisfare le aspettative, altrimenti destinate ad essere definitivamente frustrate, di una residua quota di funzionari rivestenti una particolare posizione giuridica e cioè quella di coloro che, ancora alla data di entrata in vigore della legge provinciale n. 12 del 1983, avevano la qualifica di direttore di sezione e che non avevano potuto fruire della disciplina prevista dall'art. 19, comma 9, della legge provinciale

n. 3 del 1998 per la prima attribuzione della qualifica di direttore, giacché non in possesso dell'anzianità — quinquennale — prevista per il passaggio alla qualifica di direttore di divisione in base a scrutinio per merito comparativo, quale sistema di avanzamento abolito, come visto, dalla legge n. 13 del 1980.

A tal fine, si è previsto il passaggio in una qualifica, appunto quella di direttore di divisione, già ad esaurimento all'entrata in vigore della legge provinciale n. 12 del 1983 (art. 57), i cui contenuti professionali — definiti da ultimo dall'art. 20 della legge provinciale n. 3 del 1998 — si sono progressivamente omologati a quelli del personale interessato dalla disposizione in esame, così come dimostrano le declaratorie di livello funzionale che si sono succedute a regolare l'attività del personale provinciale inquadrato nel settimo, poi nono e, infine, nel livello «D-evoluto». Ed analoga progressiva omologazione tra le diverse posizioni giuridiche in questione si è avuta quanto agli accessi consentiti dalla normativa provinciale, sia a regime, sia in sede di prima applicazione, alla qualifica dirigenziale ed a quella di direttore istituita con legge provinciale n. 7 del 1997.

In linea con quanto rilevato si pone, del resto, la delibera della Giunta, alla quale rinvia il comma 11 dell'art. 4 e che è stata adottata l'11 febbraio 2005 (delibera n. 229), in forza della quale è stato disposto il passaggio alla qualifica di direttore di divisione per 6 funzionari soltanto, attribuendo agli stessi funzioni di collaborazione con i dirigenti di vari servizi, funzioni di studio, istruttorie, di coordinamento.

Non è senza rilievo, infine, che proprio il passaggio ad una qualifica ad esaurimento, nei limiti e in base ai presupposti appena ricordati, rende ulteriore giustificazione alla deroga, del tutto singolare, che il legislatore provinciale, nella fattispecie, ha previsto rispetto alla regola del concorso pubblico, invero mirante a disciplinare l'ordinario accesso in posizioni lavorative stabili e a regime e non certo in posizioni che, per definizione, sono già destinate a scomparire.

Quello previsto dal denunciato art. 4, comma 11, della legge provinciale n. 6 del 2004 è dunque un inquadramento ope legis del tutto eccezionale e sorretto da peculiari ragioni giustificative, che consentono di ritenere non fondata la questione sollevata dal ricorrente in riferimento all'art. 97, primo e terzo comma, Cost.

5. — È fondata, invece, la questione di costituzionalità dell'art. 6, comma 7.

Tale disposizione stabilisce che il personale «di cui al comma 1», in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 21 della legge provinciale n. 7 del 1997, che sia stato incaricato presso la Regione della reggenza di ripartizione per almeno cinque anni, venga «inquadrato, a domanda, nella qualifica di dirigente a decorrere dalla preposizione a uno degli incarichi previsti dagli articoli 25 e 27» della medesima legge provinciale n. 7 del 1997.

Il comma 1 dello stesso art. 6 della legge provinciale n. 6 del 2004, richiamato dalla norma impugnata, prevede, a sua volta, che «per la cura degli adempimenti e delle attività delegate o trasferite alla Provincia ai sensi della legge regionale 17 aprile 2003, n. 3 (Delega di funzioni amministrative alle Province Autonome di Trento e Bolzano), nonché per l'eventuale conseguente necessità di riorganizzazione della struttura, la Giunta provinciale può istituire con le modalità previste dall'articolo 65 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7, fino a quattro nuovi servizi. Per gli stessi fini la Giunta provinciale può istituire fino a trentadue nuovi uffici o incarichi speciali».

Posto che, in base all'ordinamento della Provincia di Trento, ai servizi — che costituiscono unità fondamentali della struttura organizzativa (art. 7, comma 1, della legge provinciale n. 12 del 1983) — sono preposti dei dirigenti (artt. 7, comma 4, della legge provinciale n. 12 del 1983 e 17, comma 1, della legge provinciale n. 7 del 1997), risulta chiaro che il personale interessato dalla disposizione denunciata è quello da destinare ai nuovi quattro istituendi servizi, per la cui preposizione è appunto necessaria la qualifica dirigenziale.

Il ricorrente si duole che la norma violi l'art. 97 Cost., in quanto derogherebbe ingiustificatamente alla regola del pubblico concorso. Dal canto suo la Provincia di Trento, pur non contestando che, nella fattispecie, si opera un passaggio nella qualifica dirigenziale di funzionari non in possesso di tale qualifica, sostiene che siffatta deroga troverebbe giustificazione nel fatto che, altrimenti, non si sarebbe potuta assicurare la continuità nella direzione di quegli stessi uffici, senza disperdere la professionalità di chi, negli anni, li aveva diretti. Peraltro, a giustificazione dell'intervento normativo censurato, si soggiunge che esso non prevederebbe un «automatico inquadramento nella qualifica dirigenziale», giacché, decorrendo esso «dalla preposizione a uno degli incarichi previsti dagli articoli 25 e 27 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (cioè, degli incarichi di capo-servizio o degli altri incarichi dirigenziali)», richiederebbe una previa valutazione della Giunta provinciale circa «la necessità di attribuire al personale trasferito uno degli incarichi dirigenziali», con ciò confermando che l'intenzione della norma non è quella di «privilegiare una categoria di dipendenti ma solo dare la possibilità alla Giunta di utilizzare il personale trasferito per dirigere un servizio qualora ciò risulti opportuno in base al principio di buona amministrazione».

5.1 — Come questa Corte ha più volte affermato (sentenze n. 218 del 2002, n. 373 del 2002 e n. 274 del 2003), anche l'accesso dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate non sfugge, di norma, alla regola del pubblico concorso e «non sono pertanto ragionevoli norme che prevedano scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate selezioni o verifiche attitudinali) o concorsi

interni per la copertura della totalità dei posti vacanti» (sentenza n. 159 del 2005). E si è altresì precisato che anche «il passaggio da un'area ad un'altra comporta l'accesso ad un nuovo posto di lavoro con relativa progressione in carriera ed è quindi soggetto al principio del pubblico concorso» (sentenze n. 159 del 2005 e n. 320 del 1997). Ne consegue, pertanto, la necessità di «un ragionevole punto di equilibrio fra quest'ultimo principio e l'interesse a consolidare pregresse esperienze lavorative» (ancora sentenza n. 159 del 2005, nonché sentenze n. 205 e n. 34 del 2004).

Nella fattispecie, la disposizione oggetto di censura prescinde del tutto dal pubblico concorso, che pure la legge provinciale n. 7 del 1997 contempla in via ordinaria per l'accesso alla qualifica dirigenziale (art. 21), consentendo che la nomina avvenga «a domanda» degli interessati, per i quali si richiede il possesso del requisito della progressa «reggenza di ripartizione» presso la Regione per almeno 5 anni. Né può dirsi che costituisca una forma di selezione concorsuale il fatto che l'inquadramento debba essere preceduto dalla «preposizione a uno degli incarichi previsti dagli articoli 25 e 27» della citata legge provinciale n. 7 del 1997, per il cui conferimento provvede la Giunta provinciale in forza dell'art. 24 della stessa legge provinciale e cioè «con riferimento alle caratteristiche dei programmi da realizzare e delle strutture da dirigere, alle capacità professionali dimostrate e alle esperienze formative acquisite, nonché ai risultati di valutazione conseguiti in precedenza da ogni singolo dirigente». Con tutta evidenza si tratta di valutazione discrezionale per nulla equiparabile ad una selezione concorsuale, che la norma impugnata in nessun caso prevede.

Anche la sentenza n. 331 del 1988 di questa Corte, richiamata da parte della difesa della Provincia, non può costituire utile precedente al fine di giustificare l'intervento normativo denunciato in questa sede, giacché, al di là di ogni ulteriore considerazione sulla specificità della fattispecie allora scrutinata, in quel caso il passaggio alla qualifica superiore, disposto dal legislatore regionale solo in sede di prima attuazione al fine di privilegiare la continuità delle funzioni, era tuttavia subordinato allo strumento del corso-concorso, seppure riservato, e dunque ad un giudizio d'idoneità e non già ad una progressione automatica.

Nel caso all'esame, il meccanismo previsto dall'art. 6, comma 7, dell'inquadramento «a domanda» nella qualifica dirigenziale, non realizza quel necessario temperamento tra il principio posto dall'art. 97, terzo comma, Cost. e l'interesse al consolidamento di esperienze lavorative in precedenza maturate, imponendosi dunque una declaratoria di incostituzionalità della disposizione impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, lettera b), della legge della Provincia di Trento 17 giugno 2004, n. 6 (Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici), che introduce il comma 1-bis nell'art. 47 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento), nella parte in cui si riferisce anche al personale insegnante temporaneo delle scuole di istruzione elementare e secondaria della Provincia autonoma di Trento a «carattere statale»;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 7, della medesima legge provinciale n. 6 del 2004;*

*Dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della stessa legge provinciale n. 6 del 2004, che introduce il comma 3-bis dell'art. 8 della citata legge provinciale n. 7 del 1997, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e g), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 11, della stessa legge provinciale n. 6 del 2004, sollevata, in riferimento all'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* MADDALENA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 3 novembre 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 408

*Sentenza 24 ottobre - 3 novembre 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Misure cautelari personali - Termini di durata - Computo - Pluralità di ordinanze emesse per più reati non legati da connessione qualificata - Decorrenza dei termini dalla prima ordinanza, in caso di accertata sussistenza di idonei indizi di colpevolezza già al momento dell'emissione del primo provvedimento cautelare - Mancata previsione - Denunciata violazione del principio costituzionale che riserva alla legge la determinazione della durata dei termini di custodia preventiva - Dipendenza della durata della custodia cautelare non da un fatto obiettivo, ma da una valutazione soggettiva dei titolari del potere cautelare - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Cod. proc. pen., art. 297, comma 3.
- Costituzione, art. 13, comma quinto.

### 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. 297, comma 3, del codice di procedura penale, promossi con ordinanze del 25 giugno e del 16 ottobre 2003 dal Tribunale di Napoli — sezione per il riesame sugli appelli proposti da R. F. e da L. P., iscritte ai nn. 1031 del registro ordinanze 2003 e 13 del registro ordinanze 2004 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2003 e n. 8, 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. — Il Tribunale di Napoli, sezione per il riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale e dei sequestri, con ordinanza depositata in cancelleria il 25 giugno 2003 (reg. ord. 1031 del 2003), ha chiesto dichiararsi, in riferimento all'art. 13, quinto comma, della Costituzione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che la norma stessa si applichi anche a fatti diversi, in connessione non qualificata ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettere *b)* e *c)*, del codice di procedura penale, oggetto di ordinanze emesse nei confronti dello stesso soggetto in tempi diversi, sempre che si accerti in modo incontestabile la sussistenza, a disposizione dell'autorità giudiziaria, di idonei indizi di colpevolezza già al momento dell'emissione del primo provvedimento cautelare.

Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciarsi, in funzione di giudice del riesame e quale giudice del rinvio, a seguito dell'annullamento da parte della Corte di cassazione dell'ordinanza del Tribunale di Napoli che aveva accolto l'appello di F. R. avverso l'ordinanza emessa dal giudice delle indagini preliminari del 4 luglio 2000, con la quale veniva rigettata l'istanza di declaratoria di inefficacia della misura cautelare applicata, nei confronti dello stesso R., con ordinanza del 16 febbraio 2000.

La Corte di cassazione aveva annullato il provvedimento impugnato enunciando il principio secondo cui «come si desume in modo inequivoco dal tenore letterale e logico della norma richiamata, il divieto della contestazione a catena opera — nel caso (come quello di specie) in cui sia stata disposta con più ordinanze la medesima misura cautelare per fatti diversi commessi anteriormente all'emissione della prima ordinanza — sempre che in relazione a tali fatti sussista connessione ai sensi dell'art. 12, primo comma, lettere *b*) e *c*.) del codice di procedura penale, limitatamente ai casi di reati commessi per eseguire gli altri, e sempre che si tratti di fatti desumibili dagli atti del procedimento prima del rinvio a giudizio disposto per il fatto con il quale sussiste connessione».

Aggiungeva il rimettente di avere ritenuto, con ordinanza del 21 agosto 2001, non manifestamente infondata, in relazione all'art. 13, quinto comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale, ma che la Corte costituzionale, con ordinanza n. 151 del 2003, aveva dichiarato la manifesta inammissibilità della questione rilevando che, nell'ipotesi in cui i principi costituzionali vengano invocati dal giudice di rinvio per contrastare il principio di diritto affermato in fase di legittimità ed evitarne l'applicazione, la motivazione della rilevanza deve essere particolarmente rigorosa e che l'ordinanza di rimessione non aveva motivato adeguatamente le ragioni per le quali, pur essendo unica la fonte probatoria (intercettazioni ambientali), tra il delitto di omicidio oggetto della prima ordinanza e i delitti di omicidio e associazione per delinquere, oggetto della seconda, non sussistesse alcun rapporto di connessione qualificata.

Il rimettente dunque richiama interamente la sua precedente ordinanza di rimessione e la intende interamente trascritta, apportando ulteriori argomenti.

Afferma il giudice *a quo* che del primo delitto (un duplice omicidio) il R. è chiamato a rispondere in qualità di mandante, mentre dei secondi (un altro omicidio e un'associazione per delinquere di stampo mafioso) risponde come autore materiale. Andrebbe pertanto esclusa la sussistenza del vincolo della continuazione, posto che altro è il generico programma dell'associazione, altro è il disegno criminoso di cui all'art. 81 cod. pen., che richiede la rappresentazione, sin dall'inizio, dei singoli episodi criminosi individuati almeno nelle loro linee essenziali, e che è ravvisabile solo quando risulti che l'autore abbia già previsto e deliberato in origine l'*iter* criminoso da percorrere e i singoli reati attraverso cui si snoda (in questo senso è la Cassazione, che ha ritenuto che un'associazione per delinquere non può costituire, di per sé sola, prova dell'unicità del disegno criminoso fra i reati commessi per il perseguimento degli scopi dell'associazione).

Risulta, inoltre, come dimostrato nella precedente ordinanza del rimettente, che già al momento dell'emissione del primo titolo custodiale il pubblico ministero precedente aveva a disposizione tutti gli elementi necessari e sufficienti per contestare al Rea anche il secondo delitto.

Anche con riferimento all'imputazione associativa *ex art. 416-bis* cod. pen., oggetto della seconda ordinanza, secondo il rimettente, il pubblico ministero era in possesso di tutti gli elementi necessari e sufficienti per la contestazione del reato associativo già al momento della prima ordinanza, poiché gli omicidi oggetto della prima ordinanza erano aggravati *ex art. 7* del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, per appartenere il R. ad un'organizzazione camorristica.

Venendo alla non manifesta infondatezza della questione, sostiene il giudice *a quo* che l'applicazione del principio di diritto enunciato dalla Cassazione impone al giudice di rinvio, obbligato a rispettarlo, un'interpretazione dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale in contrasto con il dettato costituzionale (art. 13, quinto comma, Cost.), che riserva alla legge la durata dei termini di custodia, giacché lascerebbe arbitro il pubblico ministero, già in possesso degli elementi sufficienti alla contestazione di reati non legati da connessione qualificata con quello oggetto della prima ordinanza, di procrastinarne la contestazione, così prolungando a sua discrezione il termine, certo ed invalicabile, di custodia stabilito dalla legge (come è avvenuto nel caso di specie, in cui l'ordinanza cautelare per il reato associativo e per l'altro episodio omicidiario — in relazione ai quali si è accertato incontestabilmente che il pubblico ministero era in possesso degli elementi necessari ad integrare le condizioni di cui all'art. 273 del codice di procedura penale già prima dell'emissione del primo provvedimento cautelare — è stata emessa un anno e quattro mesi dopo la prima ordinanza relativa ad un duplice omicidio).

2. — Il Tribunale di Napoli, sezione per il riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale e dei sequestri, con ordinanza depositata in cancelleria il 16 ottobre 2003 (reg. ord. n. 13 del 2004), ha chiesto dichiararsi, in riferimento all'art. 13, quinto comma, della Costituzione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che la norma stessa si applichi anche a fatti diversi, in connessione non qualificata ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettere *b*) e *c*), del codice di procedura penale, oggetto di ordinanze emesse nei confronti dello stesso soggetto in tempi diversi, sempre che si accerti in modo incontestabile la sussistenza, a disposizione dell'autorità giudiziaria, di idonei indizi di colpevolezza già al momento dell'emissione del primo provvedimento cautelare.

Il rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciarsi, in funzione di giudice del riesame e quale giudice del rinvio a seguito dell'annullamento da parte della Corte di cassazione dell'ordinanza del Tribunale di Napoli che aveva accolto l'appello di P. L. avverso l'ordinanza emessa dal giudice per l'udienza preliminare il 12 luglio 2002, con la quale veniva rigettata l'istanza di declaratoria di inefficacia della misura cautelare applicata nei confronti dello stesso L. con ordinanza del 19 luglio 2001.

Il Tribunale del riesame di Napoli aveva dichiarato cessata l'efficacia della misura cautelare della custodia in carcere nei confronti di P. L., ritenendo la circostanza che il pubblico ministero fosse già in possesso, all'epoca dell'emissione della prima ordinanza, di tutti gli elementi poi posti a fondamento della seconda, sufficiente a riconoscere l'applicabilità della disciplina dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale, anche a prescindere dall'esistenza di un rapporto di connessione qualificata tra i fatti oggetto delle due distinte ordinanze.

La Corte di cassazione aveva annullato l'ordinanza del Tribunale del riesame di Napoli per violazione di legge, affermando il principio che il divieto della contestazione a catena opera in tutte le situazioni cautelari riferibili allo stesso fatto o a fatti diversi in relazione ai quali sussista connessione ai sensi dell'art. 12, comma 1, lett. b) e c), del codice di procedura penale, limitatamente ai casi di reati commessi per eseguire gli altri, a nulla rilevando che esse emergano nell'ambito di un unico procedimento o di più procedimenti pendenti davanti allo stesso giudice.

Osserva il rimettente che l'applicazione del principio di diritto enunciato dalla Corte vincola il giudice di rinvio ad un'interpretazione della norma ad esso conforme.

Nel caso di specie le imputazioni di cui alle distinte ordinanze non consentono di desumere né l'unicità del disegno criminoso né un vincolo teleologico che le coinvolga. Al riguardo, occorre rilevare che con la prima ordinanza era stato contestato al L. un duplice omicidio.

Secondo il giudice *a quo*, la giurisprudenza sarebbe orientata a negare la possibilità che tra un reato associativo (nel caso di specie, quello oggetto della seconda ordinanza) ed i singoli reati compiuti da appartenenti all'organizzazione criminosa, con particolare riferimento ai reati di omicidio (di cui alla prima ordinanza), sia configurabile una correlazione di natura teleologica o giustificata dall'identità del disegno criminoso rilevante ai sensi dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale.

Per la giurisprudenza di legittimità non potrebbe sostenersi che la commissione di omicidi rientri nel generico programma della *societas sceleris*, né che i diversi fatti di sangue siano consumati «per eseguire» il delitto di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., dal momento che tale reato si commette con la semplice affiliazione al sodalizio, ed è preesistente rispetto ai singoli reati di omicidio. Questi ultimi, infatti, pur essendo certamente non inconsueti nel panorama di attività criminosa della struttura delinquenziale, non rappresentando la finalità per la quale l'associazione è stata costituita, possono essere ideati ed attuati successivamente: la natura permanente dell'associazione e la sua preesistenza rispetto ai singoli episodi criminali, impedisce di collegare fra di loro i reati in modo tale da poter sostenere che questi ultimi siano compiuti per eseguire il reato associativo.

Esclusa, dunque, nel caso di specie, la configurabilità del vincolo della connessione qualificata o della continuazione tra i reati oggetto delle due ordinanze cautelari, conseguirebbe il rigetto dell'appello dell'imputato.

Aggiunge il rimettente che non può però non rilevarsi che l'ossequio al principio indicato dal giudice di legittimità non preclude al Tribunale di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale.

Secondo il giudice *a quo*, risulterebbe evidente la rilevanza della questione, atteso che la decisione da adottarsi è quella del rigetto dell'istanza difensiva, laddove ad opposta conclusione si perviene ove si ritenga che la norma di cui all'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale si applichi anche all'ipotesi di pregressa conoscenza da parte del pubblico ministero di tutti gli elementi posti a base della seconda ordinanza già al momento della richiesta di emissione della prima.

Il pubblico ministero era in possesso di tutti gli elementi necessari e sufficienti per la contestazione del reato associativo già al momento dell'emissione della prima ordinanza cautelare. Infatti, oltre ad essere i delitti contestati con l'aggravante di cui all'art. 7 del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, per essere stati posti in essere avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., va sottolineato come gli elementi indiziari relativi al reato associativo fossero desumibili dalle emergenze processuali già a disposizione dell'autorità inquirente all'epoca della formulazione della precedente richiesta di applicazione della misura della custodia in carcere. Ed invero, sia le dichiarazioni

accusatorie rese dai collaboratori di giustizia che le risultanze delle intercettazioni telefoniche, poste a fondamento della seconda ordinanza, risultavano acquisite dagli investigatori nel periodo antecedente l'emissione della prima ordinanza cautelare.

Ristretto l'ambito di operatività dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale ai soli casi ricordati dalla Cassazione, consegue, ad avviso del Tribunale, un'interpretazione della norma in contrasto con il dettato costituzionale (art. 13, quinto comma, Cost.), che riserva solo alla legge la previsione della durata dei termini di custodia, mentre nel caso di specie sarebbe di fatto rimesso all'arbitrio del pubblico ministero, già in possesso degli elementi sufficienti alla contestazione di reati non legati da connessione qualificata con quello oggetto della prima ordinanza, il procrastinare di fatto la contestazione di addebiti sui quali fondare un'ordinanza cautelare, così venendosi a prolungare, a discrezione del requirente, il termine di custodia, invece certo e invalicabile, stabilito dalla legge (nel caso in esame, nonostante si sia accertato che il pubblico ministero, come già riferito, fosse già in possesso, al momento dell'emissione della prima ordinanza, degli elementi necessari per l'emissione dell'ordinanza per il reato associativo, quest'ultima è stata emessa a distanza di ben otto mesi dalla prima).

3. — In questo secondo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata, avuto riguardo all'attività di interpretazione svolta dalla Corte di cassazione allo scopo di individuare con certezza il termine di decorrenza della misura cautelare, in modo da evitare ricadute discriminatrici dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, infatti, l'orientamento della giurisprudenza di legittimità, prescindendo da qualche interpretazione più restrittiva, è certamente volto ad applicare l'interpretazione garantista della norma in esame invocata dal ricorrente, deponendo in tal senso numerose sentenze della Cassazione, secondo cui la norma in questione troverebbe applicazione anche a fatti diversi non legati da connessione qualificata, purché di detti fatti si accerti in modo incontestabile che, al momento dell'emissione del primo provvedimento, a disposizione dell'Autorità giudiziaria vi erano già idonei indizi di colpevolezza.

Il criterio interpretativo statuito dalla giurisprudenza di legittimità consentirebbe, pertanto, il superamento di quei profili di irragionevolezza della norma che hanno determinato in passato l'introduzione di analoghe questioni di legittimità costituzionale, e, del pari, il rigetto delle stesse per manifesta infondatezza. Osserva, pertanto, l'Avvocatura generale dello Stato che tale interpretazione permette una lettura costituzionalmente corretta della norma impugnata, che la stessa Corte costituzionale ha ritenuto, in una valutazione di ragionevolezza in base all'art. 3 della Costituzione, in grado di soddisfare le esigenze di cui all'art. 13, quinto comma, della Costituzione, perché il legislatore ha ricondotto il sistema all'interno di un alveo contrassegnato da garanzie di obiettività.

#### *Considerato in diritto*

1. — Con due distinte ordinanze, il Tribunale di Napoli, sezione per il riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale e dei sequestri, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale nella parte in cui esclude che la norma stessa si applichi anche a fatti diversi, in connessione non qualificata ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettere *b)* e *c)*, del codice di procedura penale, oggetto di ordinanze emesse nei confronti dello stesso soggetto in tempi diversi, sempre che in relazione ad essi si accerti in modo incontestabile la sussistenza, a disposizione del pubblico ministero, di idonei indizi di colpevolezza già al momento dell'emissione del primo provvedimento cautelare, per violazione dell'art. 13, quinto comma, della Costituzione, che riserva alla legge la durata massima dei termini di custodia preventiva, giacché lascerebbe arbitro il pubblico ministero di prolungare a sua discrezione il termine di custodia stabilito dalla legge.

2. — In considerazione dell'identità della materia, nonché del profilo di illegittimità costituzionale fatto valere, i giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. — La questione è fondata.

3.1. — Il problema posto dalle ordinanze è quello della conformità a Costituzione della inapplicabilità del divieto della c.d. «contestazione a catena» in rapporto a provvedimenti coercitivi emessi per fatti diversi non in connessione qualificata ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettere *b)* e *c)*, del codice di procedura penale.

La formula «contestazione a catena» individua, in via generale, il fenomeno dell'adozione, in tempi successivi, di più ordinanze applicative di misure cautelari in rapporto al medesimo fatto ovvero a una pluralità di fatti già noti *ab initio* all'autorità giudiziaria. La diluizione nel tempo dei titoli custodiali può avere l'effetto di aggirare la disciplina dei termini di durata della custodia cautelare, prolungandoli artificiosamente.

Al riguardo, l'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale — che disciplina il c.d. divieto di contestazioni a catena — stabilisce che «se nei confronti di un imputato sono emesse più ordinanze che dispongono la medesima misura per uno stesso fatto, benché diversamente circostanziato o qualificato, ovvero per fatti diversi commessi anteriormente all'emissione della prima ordinanza in relazione ai quali sussiste connessione ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettere *b*) e *c*), limitatamente ai casi di reati commessi per eseguire gli altri, i termini decorrono dal giorno in cui è stata eseguita o notificata la prima ordinanza e sono commisurati all'imputazione più grave». La stessa norma poi aggiunge che «la disposizione non si applica relativamente alle ordinanze per fatti non desumibili dagli atti prima del rinvio a giudizio disposto per il fatto con il quale sussiste connessione ai sensi del presente comma».

In sostanza il legislatore ha introdotto un meccanismo di decorrenza unitaria dei termini di custodia, pur in presenza di più titoli cautelari, che opera ove ricorrano tre condizioni relative segnatamente: *a*) alla data di commissione del fatto, nel senso che il reato oggetto della seconda ordinanza custodiale deve essere stato commesso anteriormente alla data di emissione della prima ordinanza; *b*) al rapporto di connessione qualificata fra i due fatti; *c*) alla data di emissione della seconda ordinanza custodiale, nel senso che questa deve essere anteriore al rinvio a giudizio per il primo reato.

3.2. — Va innanzitutto rilevato che non può essere seguita, per definire il presente giudizio, la tesi prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato per la quale, ai fini della infondatezza della questione, potrebbe farsi riferimento alla giurisprudenza di legittimità secondo cui la norma impugnata troverebbe applicazione anche con riguardo a fatti diversi non legati da connessione qualificata purché in relazione a detti fatti si accerti in modo incontestabile che, al momento dell'emissione del primo provvedimento, a disposizione dell'Autorità giudiziaria vi erano già idonei indizi di colpevolezza.

La tesi in questione, infatti, si risolve nell'eccepire l'irrilevanza della questione nei giudizi «*a quibus*»: irrilevanza che deve escludersi non soltanto perché in tali giudizi i rimettenti sono vincolati al principio di diritto enunciato dalla Corte di Cassazione — opposto a quello recentemente affermato dalla sentenza del 10 giugno 2005, n. 21957 delle Sezioni unite — ma anche perché non può dirsi che l'orientamento da ultimo espresso dalle predette Sezioni unite costituisca «diritto vivente».

3.3 — Il novellato comma 3 dell'art. 297 del codice di procedura penale — come sostituito dall'art. 12 della legge 8 agosto 1995, n. 332 (Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei provvedimenti, di misure cautelari e di diritto di difesa) ha rappresentato — come affermato dalla menzionata sentenza delle Sezioni unite della Corte di Cassazione — «non già una rottura, ma uno sviluppo coerente, con un aumento dei casi di retrodatazione automatica», tant'è che può ritenersi, che, per il resto, «la nuova disposizione ha lasciato immutata la situazione normativa preesistente, frutto di una giurisprudenza consolidata da epoca di molto anteriore all'entrata in vigore del vigente codice di rito».

Sotto il vigore del codice di procedura penale del 1930 — che nella versione originaria ignorava la materia — la disciplina della contestazione a catena è rimasta affidata alla giurisprudenza, che aveva riconosciuto, in via interpretativa, l'esistenza di eccezioni al principio di autonoma decorrenza dei termini in rapporto a ciascun titolo cautelare, di cui all'art. 271, secondo comma, del codice di procedura penale del 1930, intese specificamente ad arginare possibili abusi da parte dell'autorità giudiziaria, tanto nel caso di successive contestazioni del medesimo fatto, quanto nel caso di artificiose diluizioni delle contestazioni di più fatti diversi.

Nella prima ipotesi — plurime contestazioni successive di fatto unico — la Corte di cassazione riteneva che la pluralità di titoli non avesse alcuna influenza sulla decorrenza dei termini di custodia, che restava comunque ancorata alla prima misura.

Nella seconda ipotesi — contestazione successiva di fatti diversi — la Corte di cassazione subordinava la configurabilità di una «contestazione a catena» alla condizione che i fatti, oggetto di contestazione successiva, fossero conosciuti o conoscibili dall'autorità giudiziaria ordinaria già al momento dell'adozione della prima misura: ipotesi nella quale il secondo titolo custodiale, pur valido, doveva considerarsi inidoneo a fare decorrere un nuovo termine di custodia preventiva.

Rompendo il lungo silenzio normativo, il legislatore ritenne, peraltro, di dovere dare una regolamentazione positiva alla materia con la legge 28 luglio 1984, n. 398, nel quadro di una generale modifica, in senso garantista, della disciplina della custodia cautelare. L'art. 271 cod. proc. pen. del 1930 venne modificato, introducendovi una disciplina che prevedeva l'automatica retrodatazione del *dies a quo* dei termini di custodia al momento di adozione della prima misura nel caso di contestazioni successive relative sia al medesimo fatto che a fatti integranti una ipotesi di concorso formale di reati, con la precisazione che, in questo secondo caso, il termine di custodia doveva comunque essere commisurato all'imputazione più grave. In tale cornice, la giurisprudenza di legittimità continuò ad affermare, negli anni successivi, il proprio precedente indirizzo, in tema di contestazioni a catena per fatti diversi.

Il codice di procedura penale del 1988 confermò, sostanzialmente, l'impostazione della legge del 1984, con l'unica variante dell'espressa estensione della retrodatazione dei termini di custodia — oltre che nei casi di conte-

stazioni successive relative al medesimo fatto o ad ipotesi di concorso formale — anche ad ipotesi di *aberratio delicti* e *aberratio ictus* plurioffensive, le quali si traducono, peraltro, in fattispecie «qualificate» di concorso formale (originario art. 297, terzo comma, del codice di procedura penale).

Con la riforma del 1995 è stata introdotta la disciplina in tema di divieto di contestazione a catena per fatti diversi, ma tale disciplina, risultando applicabile solo per fatti diversi commessi anteriormente alla emissione della prima ordinanza in relazione ai quali sussiste connessione qualificata ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettere *b*) e *c*), del codice di procedura penale, limitatamente ai casi di reati commessi per eseguire gli altri, può determinare, in tema di reati non connessi, un illegittimo prolungamento dei termini di custodia cautelare se il pubblico ministero diluisce nel tempo le contestazioni dei singoli reati, anche allorché risulti che gli elementi per emettere la nuova misura fossero già desumibili dagli atti al momento della emissione della precedente ordinanza.

L'esclusione della retrodatazione dei termini di durata in relazione a reati diversi non avvinti da una connessione cosiddetta «qualificata», risulta pertanto del tutto ingiustificata nelle ipotesi in cui, al momento dell'emissione della prima ordinanza, erano già desumibili dagli atti gli elementi che hanno legittimato l'emissione delle ordinanze successive.

In una cornice normativa, quale è quella dianzi delineata, attenta a calibrare l'intera disciplina dei termini di durata delle misure limitative della libertà personale, e di quelle custodiali in particolare, sulla falsariga dei valori della adeguatezza e proporzionalità, nessuno spazio può residuare in capo agli organi titolari del «potere cautelare» di scegliere il momento a partire dal quale possono essere fatti decorrere i termini custodiali in caso di pluralità di titoli e di fatti reato cui essi si riferiscono. Se dunque il legislatore, in perfetta aderenza con i valori di certezza e di «durata minima» della custodia cautelare (v. art. 13, primo ed ultimo comma, Cost., nonché art. 5, comma 3, Convenzione europea dei diritti dell'uomo), ha ritenuto di dover stabilire — come si è dianzi accennato — meccanismi legali di retrodatazione automatica dei termini, in presenza di certe condizioni, nel caso in cui tra i diversi titoli sussista l'indicato nesso di connessione qualificata, a fortiori l'identico regime di garanzia dovrà operare in tutti i casi in cui, pur potendo i diversi provvedimenti coercitivi essere adottati in un unico contesto temporale, per qualsiasi causa l'autorità giudiziaria abbia invece prescelto momenti diversi per l'adozione delle singole ordinanze. La durata della custodia viene così a dipendere non da un fatto obiettivo (rispettoso, dunque, del canone dell'uguaglianza e della ragionevolezza), quale quello dell'acquisizione di elementi idonei e sufficienti per adottare i diversi provvedimenti cautelari, ma da una imponderabile valutazione soggettiva degli organi titolari del «potere cautelare».

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 297, terzo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non si applica anche a fatti diversi non connessi, quando risulti che gli elementi per emettere la nuova ordinanza erano già desumibili dagli atti al momento della emissione della precedente ordinanza.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui non si applica anche a fatti diversi non connessi, quando risulti che gli elementi per emettere la nuova ordinanza erano già desumibili dagli atti al momento della emissione della precedente ordinanza.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 24 ottobre 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* FINOCCHIARO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 3 novembre 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 409

*Sentenza 24 ottobre - 3 novembre 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Università e istituzioni di alta cultura - Accesso ai corsi di laurea specialistica, ai master ed agli altri corsi di formazione post-base di cui al D.M. 3 novembre 1999, n. 509 del Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica - Previsione con norma interpretativa, della validità dei soli diplomi di assistente sociale convalidati dalle scuole universitarie all'esito della procedura di cui all'art. 5 d.P.R. n. 14 del 1987 e non anche di quelli assistiti dai requisiti di cui agli artt. 3, 4 e 6 dello stesso d.P.R., equiparati *ope legis* ai diplomi rilasciati dalle scuole universitarie - Incidenza sul diritto allo studio e all'accesso ai gradi più alti degli studi - Lesione del principio di tutela del lavoro - Evocazione di parametri costituzionali senza congrua motivazione circa la loro violazione - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge 16 gennaio 2003, n. 3, art. 22.
- Costituzione, artt. 33, 34 e 35.

**Università e istituzioni di alta cultura - Accesso ai corsi di laurea specialistica, ai master ed agli altri corsi di formazione post-base di cui al D.M. 3 novembre 1999, n. 509 del Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica - Previsione con norma interpretativa, della validità dei soli diplomi di assistente sociale convalidati dalle scuole universitarie all'esito della procedura di cui all'art. 5 d.P.R. n. 14 del 1987 e non anche di quelli assistiti dai requisiti di cui agli artt. 3, 4 e 6 dello stesso d.P.R., equiparati *ope legis* ai diplomi rilasciati dalle scuole universitarie - Lamentata ingiustificata deroga al principio della irretroattività della legge - Non omogeneità delle posizioni poste a raffronto - Attribuzione alla norma interpretata di uno dei significati normativi possibili in base alla sua letterale formulazione - Non fondatezza della questione.**

- Legge 16 gennaio 2003, n. 3, art. 22.
- 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, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, sul ricorso proposto da F. F. ed altre contro l'Università della Calabria, con ordinanza del 27 aprile 2004, iscritta al n. 659 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 32, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2004.

Visto l'atto di costituzione di F. F. ed altre;

Udito nell'udienza pubblica del 27 settembre 2005 il giudice relatore Francesco Amirante;

Uditi gli avvocati Rinaldo Talarico e Giuseppe Carratelli per F. F. ed altre.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un giudizio amministrativo — promosso da alcune assistenti sociali avverso il decreto col quale il Rettore dell'Università degli studi della Calabria aveva annullato l'iscrizione delle medesime al corso di laurea specialistica in programmazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali — il Tribunale amministra-

tivo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 33, 34 e 35 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione).

In punto di fatto il t.a.r. osserva che l'Università della Calabria aveva bandito, in data 17 dicembre 2002, un concorso per l'accesso al corso di laurea specialistica sopra menzionata, stabilendo tra i requisiti di ammissione il possesso del diploma di assistente sociale; le ricorrenti avevano partecipato con successo alla selezione, iscrivendosi al relativo corso di studi, partecipando alle attività didattiche e sostenendo gli esami prescritti. A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 22 della legge n. 3 del 2003 — norma di carattere interpretativo in base alla quale i diplomi di assistente sociale validi ai fini dell'accesso ai corsi di laurea specialistica, ai master ed agli altri corsi di formazione post-base sono soltanto i diplomi universitari di assistente sociale — il Rettore dell'Università aveva emanato il provvedimento impugnato, col quale aveva annullato l'iscrizione delle ricorrenti, in quanto esse avevano conseguito il diploma di assistente sociale, ma non quello universitario, risultando quindi prive dei requisiti di accesso richiesti in via retroattiva dalla norma in esame.

Impugnato il provvedimento, il t.a.r. remittente ne aveva accolto incidentalmente la richiesta di sospensiva, ma tale pronuncia era stata annullata dal Consiglio di Stato.

Ciò posto, il giudice *a quo* rileva che la norma in questione costituisce, per espressa previsione legislativa, l'interpretazione autentica dell'art. 1, comma 10, del decreto-legge 12 novembre 2001, n. 402, convertito con modificazioni nella legge 8 gennaio 2002, n. 1, il quale stabilisce che i diplomi conseguiti in base alla precedente normativa dagli appartenenti alle professioni sanitarie, nonché i diplomi di assistente sociale, siano validi ai fini dell'accesso ai corsi di laurea specialistica, ai master ed agli altri corsi di formazione post-base di cui al decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509, del Ministro dell'università e della ricerca scientifica. In base a tale norma, quindi, non c'era alcun dubbio sul fatto che le ricorrenti avessero diritto all'iscrizione al corso di laurea specialistica; la norma impugnata, invece, interpretando autenticamente (e, perciò, con efficacia retroattiva) quella precedente, ha fatto sì che le medesime ricorrenti non avessero più tale diritto, donde la rilevanza della presente questione di legittimità costituzionale, dal cui esito dipende la decisione del giudizio *a quo*.

Il T.a.r. rileva che l'art. 22 della legge n. 3 del 2003, nonostante la sua qualificazione di norma interpretativa, è in realtà una norma innovativa, poiché la scelta del legislatore di riconoscere validità, a determinati fini, al solo diploma universitario di assistente sociale non rientra tra le possibili interpretazioni del testo della norma interpretata, in base alla quale era invece chiaro che il diploma di assistente sociale, senza distinzioni di sorta, desse diritto di accesso al corso di laurea specialistica in oggetto.

Richiamando, quindi, la giurisprudenza costituzionale in materia di leggi interpretative, il giudice remittente osserva che il legislatore può porre norme che retroattivamente precisino il significato di altre preesistenti, ovvero impongano una delle possibili varianti di senso nel testo interpretato, purché compatibilmente col tenore letterale di questo; nel caso specifico, però, il significato della norma interpretata fissato dalla legge di interpretazione rappresenta una novità, sicché non sarebbe corretto parlare di semplice legge interpretativa. E, per dimostrare tale assunto, il t.a.r. della Calabria compie un rapido richiamo di altre norme del settore. Innanzitutto, il giudice *a quo* cita il d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 14, che, nel razionalizzare la disciplina del diploma di assistente sociale riconoscendo il diploma rilasciato dalle scuole dirette a fini speciali universitarie come «unico titolo abilitante per l'esercizio della professione di assistente sociale», ha tuttavia espressamente previsto (artt. 3, 4, 5 e 6) la salvaguardia, a determinate condizioni, dei diplomi di assistente sociale conseguiti presso le scuole universitarie all'epoca già esistenti (art. 3), ovvero dei diplomi comunque conseguiti da coloro che, alla data di entrata in vigore del decreto, fossero già in servizio come assistenti sociali nell'amministrazione dello Stato o in altre amministrazioni pubbliche (art. 4), ovvero, in via transitoria, dei diplomi conseguiti all'esito del completamento di corsi già iniziati e svolti presso scuole dichiarate idonee tramite decreto ministeriale (art. 6). L'art. 5 del d.P.R. n. 14 del 1987, infine, con norma di chiusura, ha consentito l'equipollenza dei diplomi conseguiti in precedenza, in situazioni diverse da quelle dianzi elencate, a condizione che gli aspiranti avessero sostenuto con esito positivo un apposito esame di convalida presso le università.

Dalla lettura della suddetta normativa — coordinata con l'art. 5 della successiva legge 23 marzo 1993, n. 84, istitutiva dell'albo professionale e dell'ordine degli assistenti sociali, e con gli artt. 22 e seguenti del d.P.R. 5 giugno 2001, n. 328 — risulterebbe chiaramente, a detta del giudice remittente, la preoccupazione del legislatore di salvaguardare i diplomi di assistente sociale conseguiti in virtù delle precedenti discipline. Nell'ambito di un sistema così delineato, quindi, si inserisce in modo del tutto coerente la norma dell'art. 1, comma 10, del d.l. n. 402 del 2001, convertito nella legge n. 1 del 2002, mentre risulta nuovo e dissonante l'effetto che viene a crearsi in forza della norma impugnata la quale, a detta del t.a.r. della Calabria, avrebbe «mascherato norme effettivamente innovative dotate di efficacia retroattiva». Nel caso specifico, inoltre, la norma di interpretazione autentica non sarebbe rispettosa dei canoni individuati dalla giurisprudenza di questa Corte, in base alla quale tale tipo di

legge si giustifica per la necessità di chiarire uno dei possibili sensi della norma interpretata o per eliminare eventuali incertezze interpretative o contrasti giurisprudenziali, esigenze che non sorgevano per la norma oggetto di interpretazione.

L'art. 22 della legge n. 3 del 2003, inoltre, appare al remittente viziato da irragionevolezza ed in contrasto con alcuni fondamentali valori costituzionali. Esso, infatti, sarebbe lesivo dell'affidamento delle posizioni soggettive maturate in capo alle ricorrenti che avevano già superato la fase di ammissione al corso di laurea specialistica nel momento in cui la norma è entrata in vigore. Essa, inoltre, determinerebbe anche una violazione del principio della parità di trattamento, poiché coloro i quali, come le ricorrenti, hanno conseguito diplomi di assistente sociale non universitari ma rientranti nelle ipotesi dei menzionati artt. 3, 4 e 6 del d.P.R. n. 14 del 1987 non hanno dovuto usufruire della procedura di convalida di cui all'art. 5 del decreto stesso in quanto ritenuta superflua; con la paradossale conseguenza che i diplomi convalidati dalle scuole universitarie (in base al citato art. 5) consentirebbero la partecipazione alle lauree specialistiche ed ai corsi post-base di cui alla norma impugnata, mentre altrettanto non potrebbe avvenire per i diplomi che erano *ab origine* equiparati a quelli universitari e che perciò erano esclusi dal procedimento di convalida.

Oltre alle molteplici violazioni dell'art. 3 Cost., infine, il t.a.r. osserva che la norma impugnata, stabilendo un rigido ed automatico divieto di accesso alla laurea specialistica, del tutto svincolato da «requisiti negativi di capacità e di merito», si pone altresì in contrasto con gli artt. 33, 34 e 35 Cost., comportando violazione del diritto all'accesso ai gradi più elevati degli studi ed al mondo del lavoro e delle professioni.

2. — Si sono costituite in giudizio tutte le parti private ricorrenti, con un'unica memoria difensiva, chiedendo che la prospettata questione venga dichiarata fondata, con argomentazioni analoghe a quelle dell'ordinanza di rimessione.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, dubita, in riferimento agli artt. 3, 33, 34 e 35 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), recante la rubrica «Disposizione interpretativa».

Secondo il remittente l'autoattribuzione della qualifica di disposizione interpretativa ed il suo tenore letterale comportano che alla norma sia riconosciuta efficacia retroattiva e ciò, oltre ad accentuare la sua intrinseca irragionevolezza, è di per sé causa di illegittimità in quanto lede il principio dell'affidamento, fondato sulla equipollenza dei titoli richiesti dalla disciplina preesistente per l'attribuzione della qualifica di assistente sociale. Nella norma censurata sarebbero pertanto da ravvisare profili di violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Il remittente sostiene, inoltre, che l'art. 22 citato viola anche gli artt. 33, 34 e 35 Cost., i quali garantiscono il diritto allo studio ed all'accesso ai gradi più alti degli studi, oltre che al mondo del lavoro e delle libere professioni in base alle proprie capacità e ai propri meriti.

2. — Si rileva, anzitutto, l'inammissibilità degli ultimi profili di censura, che si esauriscono nella mera evocazione dei parametri costituzionali, non sorretta da congrua motivazione.

3. — La questione deve invece essere scrutinata nel merito riguardo alla denuncia di contrasto della norma impugnata con l'art. 3 della Costituzione.

Si premette che va condivisa la tesi del remittente, conforme al costante indirizzo di questa Corte, secondo la quale la disposizione censurata ha efficacia retroattiva. Confortano, infatti, tale opinione la rubrica, che la definisce «Disposizione interpretativa», e il suo tenore letterale: «il comma 10 del decreto-legge 12 novembre 2001, n. 402 ... s'interpreta nel senso che ...».

Ora, al di fuori della materia penale, rientrante nel precetto dell'art. 25, secondo comma, Cost., ciò che conta precipuamente ai fini del giudizio di legittimità costituzionale di una legge retroattiva non è l'esistenza dei presupposti, del resto discutibili e discussi, per l'emanazione di una legge interpretativa, quanto piuttosto la non irragionevolezza della sua efficacia retroattiva e l'inesistenza di violazioni di altri principi costituzionali.

È stato infatti affermato che «il legislatore può porre norme che retroattivamente precisino il significato di altre norme preesistenti, ovvero impongano una delle possibili varianti di senso del testo originario, purché compatibile con il tenore letterale di esso». E la Corte ha anche chiarito che «in tali casi il problema da affrontare riguarda non tanto la natura della legge, quanto piuttosto i limiti che la sua portata retroattiva incontra alla luce del principio di ragionevolezza e del rispetto di altri valori ed interessi costituzionalmente protetti» (v., *ex plurimis*, sentenze n. 376 e n. 421 del 1995, n. 229 del 1999, n. 525 del 2000, n. 291 del 2003 e n. 168 del 2004).

Con riguardo ai limiti della legittimità costituzionale di una legge cui dal legislatore è stata attribuita efficacia retroattiva, e, per concludere sul punto, con più specifico riferimento alla motivazione dell'ordinanza di rimes-

sione, questa Corte ha ritenuto che «in linea generale, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica — essenziale elemento dello Stato di diritto — non può essere lesa da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (v., *ex plurimis*, sentenza n. 446 del 2002).

Nel caso in esame il remittente, nell'affermare la non manifesta infondatezza della questione, sostiene che la norma censurata, in quanto dotata di efficacia retroattiva, lederebbe l'affidamento nella equipollenza ai diplomi universitari dei diplomi non universitari rilasciati da istituzioni diverse in determinate situazioni o in possesso di soggetti parti di rapporti di lavoro nella qualità di assistenti sociali. La norma interpretata dalla disposizione impugnata dovrebbe infatti essere letta alla luce di tutta la precedente vicenda normativa che siffatte equipollenze aveva stabilito e ribadito. L'espressione «diplomi di assistente sociale» contenuta nel comma 10 dell'art. 1 del d.l. n. 402 del 2001, convertito nella legge n. 1 del 2002, non sarebbe, secondo il remittente, suscettibile in via interpretativa di alcuna specificazione, sicché non vi sarebbe stata alcuna ragione per dettare una norma come quella impugnata.

4. — La normativa in tema di attribuzione della qualifica di assistente sociale, cui il remittente si riferisce per sorreggere la propria tesi, può essere ricostruita nel modo seguente.

L'art. 12, ultimo comma, della legge 21 febbraio 1980, n. 28, attribuì al Governo la delega ad emanare norme per rivedere gli ordinamenti, tra l'altro, delle scuole dirette a fini speciali universitarie e delle scuole di perfezionamento e di specializzazione.

In attuazione della delega fu emanato il d.P.R. 10 marzo 1982, n. 162, il cui art. 9 stabilì che «con decreti del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia ed i ministri interessati, possono essere determinati i diplomi delle scuole dirette a fini speciali che, in relazione a specifici profili professionali, hanno valore abilitante per l'esercizio delle corrispondenti professioni ovvero di titolo per l'accesso a determinati livelli funzionali del pubblico impiego per i quali non sia previsto il diploma di laurea».

L'art. 19 del citato d.P.R. — recante la rubrica «Convalida dei titoli conseguiti nel precedente ordinamento» — prescrisse che i decreti presidenziali di cui al precedente art. 9 avrebbero dovuto contenere «disposizioni transitorie per disciplinare il passaggio dal precedente al nuovo ordinamento e le condizioni e le modalità per ammettere all'esercizio delle corrispondenti attività professionali coloro che hanno conseguito il titolo in base al precedente ordinamento».

Da quanto detto emerge che il legislatore, intendendo ricondurre nell'ambito dell'istruzione universitaria la formazione degli assistenti sociali, ritenne di dover tenere conto della vicenda sia normativa sia di fatto che si era svolta, considerando la varietà di origine delle scuole e dei corsi per assistenti sociali via via istituiti, oltre che da università, anche da altri enti pubblici, nonché da organizzazioni private.

Tale intendimento venne realizzato nella disciplina successiva. Infatti il d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 14 — emanato in ottemperanza alla prescrizione del citato art. 9 e intitolato, appunto, «Valore abilitante del diploma di assistente sociale in attuazione dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162» — dopo aver dettato la regola che «il diploma rilasciato dalle scuole dirette a fini speciali universitarie costituisce l'unico titolo abilitante per l'esercizio della professione di assistente sociale» (art. 1), stabilì l'equipollenza a tale diploma di diverse situazioni nate nel corso degli anni. In particolare, per quel che qui interessa, attribuì la stessa efficacia giuridica ai diplomi di coloro che erano in servizio, al momento dell'entrata in vigore della legge, alle dipendenze di amministrazioni o enti pubblici o vi avevano lavorato per cinque anni (art. 4); ai diplomi, comunque conseguiti, convalidati entro tre anni — termine poi prorogato per un anno (d.P.R. 5 luglio 1989, n. 280) — dalle scuole speciali universitarie (art. 5); ai diplomi rilasciati, fino al completamento dei corsi, agli allievi già iscritti, da scuole dichiarate idonee con decreto del Ministro della pubblica istruzione che avrebbe vigilato avvalendosi eventualmente delle università (art. 6).

La legge 19 novembre 1990, n. 341 (Riforma degli ordinamenti didattici universitari) ha previsto la soppressione o la trasformazione delle scuole dirette a fini speciali (art. 7), ma non ha modificato la disciplina delle indicate equipollenze né ha inciso sul regime scaturente dalla normativa emanata fino ai d.P.R. n. 14 del 1987 e n. 280 del 1989.

La successiva legge 23 marzo 1993, n. 84, istitutiva dell'albo e dell'ordine degli assistenti sociali, non soltanto non ha cambiato la suddetta normativa, ma l'ha espressamente richiamata, stabilendo che «fino alla soppressione delle scuole dirette a fini speciali universitarie, di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1987, n. 14, o fino alla trasformazione delle medesime in corsi di diploma universitario, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera a), della legge 19 novembre 1990, n. 341, l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 3 della presente legge è consentita a coloro che abbiano conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione ai sensi del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1987, come da ultimo modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 5 luglio 1989, n. 280» (art. 5).

5. — Dalla esposta vicenda normativa risulta che le equivalenze al possesso del diploma universitario di altre posizioni — equivalenze volute dal legislatore al fine di soddisfare aspettative nate in un'epoca nella quale le attività rientranti successivamente nella professione di assistente sociale non erano state oggetto di specifica, organica disciplina — concernevano l'esercizio della professione di assistente sociale, ma non tale qualifica come titolo abilitante al prosieguo degli studi. A tal proposito è opportuno sottolineare che il d.P.R. n. 162 del 1982 concerne i diplomi abilitanti «per l'esercizio delle corrispondenti professioni» nonché «le condizioni e le modalità per ammettere all'esercizio delle corrispondenti attività professionali coloro che avevano conseguito il titolo in base al precedente ordinamento» (art. 19); che il d.P.R. n. 14 del 1987 stabilisce espressamente che il diploma rilasciato dalle scuole dirette a fini speciali costituisce l'unico titolo abilitante per l'esercizio della professione di assistente sociale, sicché l'equipollenza a tale diploma di diverse situazioni va intesa come riferentesi all'esercizio professionale e quindi a questo limitata; che, infine, la legge n. 84 del 1993 disciplina l'iscrizione all'albo tenendo conto dell'abilitazione all'esercizio della professione ai sensi del d.P.R. n. 14 del 1987.

D'altra parte va considerato che la riforma dell'ordinamento universitario, con l'istituzione delle lauree di primo livello e delle lauree specialistiche, ha ricevuto la sua prima attuazione solo con il d.m. 3 novembre 1999, n. 509, sicché è evidente che nella normativa precedente non potessero esservi norme che ad essa facessero riferimento.

Non esisteva, pertanto, il contesto normativo tale da giustificare l'affidamento che l'equipollenza di situazioni, stabilita ai fini dell'esercizio della professione di assistente sociale, valesse anche al diverso fine della considerazione delle situazioni stesse quali titoli abilitanti per il prosieguo degli studi.

La disposizione interpretata da quella oggetto di censura concerne appunto i diplomi di assistente sociale come titoli «validi ai fini dell'accesso ai corsi di laurea specialistica, ai master ed agli altri corsi di formazione post-base di cui al decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509, del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica».

Si deve perciò dedurre la non omogeneità della finalità (esercizio della professione di assistente sociale) riguardo alla quale è stata riconosciuta l'equipollenza delle posizioni in questione al diploma rilasciato in ambito universitario, rispetto a quella (accesso a corsi di istruzione universitaria superiore) prevista dalla norma interpretata. E, d'altra parte, non può ritenersi intrinsecamente irragionevole il fatto che l'accesso ad un corso di laurea specialistica (o ad altri corsi di istruzione superiore) venga, nel sistema delineato dalla legge n. 341 del 1990, ristretto a coloro i quali sono già titolari di un diploma universitario.

Ne consegue che la norma, censurata per la sua efficacia retroattiva, non può essere considerata irragionevole nel contesto della normativa esistente, perché il significato da essa attribuito alla disposizione del comma 10 dell'art. 1 del d.l. n. 402 del 2001 rientra nelle varianti di senso a questo attribuibili nella sua letterale formulazione.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), sollevata in riferimento agli artt. 33, 34 e 35 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, con l'ordinanza in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge n. 3 del 2003, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* AMIRANTE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 3 novembre 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 410

Sentenza 24 ottobre - 3 novembre 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Procedimento d'ingiunzione - Incompetenza per territorio del giudice adito in via monitoria - Rilevabilità d'ufficio oltre i casi di competenza inderogabile ex art. 28 cod. proc. civ. - Esclusione (in base al consolidato orientamento della Cassazione) - Contrasto con la funzione di organo decisorio imparziale spettante al giudice già nella prima fase del procedimento - Incidenza sul contraddittorio come valore fondante del processo - Compressione dell'effettività del diritto di difesa - Possibilità di interpretare la norma censurata nel senso che non preclude la rilevabilità d'ufficio della incompetenza per territorio fuori dei casi di cui all'art. 28 cod. proc. civ. - Insussistenza di un diritto vivente in senso ostativo a tale interpretazione - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Cod. proc. civ., art. 637.
- Costituzione, artt. 24 e 111, comma secondo.

### 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 di legittimità costituzionale dell'art. 637, primo comma, del codice di procedura civile, promosso con ordinanza del 27 luglio 2004 dal Tribunale di Genova, nel procedimento civile vertente tra s.p.a. Lindt & Sprungli e Duemme S.r.l. iscritta al n. 988 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 50, 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 28 settembre 2005 il giudice relatore Romano Vaccarella.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un procedimento per decreto ingiuntivo, promosso dalla Lindt & Sprungli s.p.a., con sede ad Induno Olona, in Provincia di Varese, per ottenere la condanna della Duemme S.r.l., con sede a Verona, al pagamento di euro 3.084,26 quali corrispettivi non saldati per forniture di prodotti dolciari eseguite nel 2003, il giudice designato del Tribunale di Genova, con ordinanza emessa il 27 luglio 2004, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 637, primo comma, del codice di procedura civile, per contrasto con gli artt. 24 e 111, secondo comma, della Costituzione, «nella parte in cui — secondo il consolidato orientamento della Corte di cassazione — esclude la rilevabilità d'ufficio dell'incompetenza per territorio oltre i casi dell'art. 28 cod. proc. civ.».

Il giudice *a quo* riferisce, in punto di fatto, che, alla richiesta di chiarimenti in ordine alla competenza per territorio del tribunale adito, manifestamente non coincidente con alcun foro generale, alternativo o convenzionale, la ricorrente, pur senza nulla dedurre circa l'eventuale competenza del Tribunale di Genova, aveva replicato

richiamando un consolidato orientamento giurisprudenziale, di cui è esempio Cass. 9 aprile 1982, n. 2001 (*recte*, 2201), secondo cui solo la parte convenuta può eccepire l'incompetenza territoriale fuori dei casi di competenza inderogabile previsti dall'art. 28 cod. proc. civ.

Il rimettente, pertanto, con riguardo alla non manifesta infondatezza della questione, pur premettendo che la lettera della norma denunciata («per l'ingiunzione è competente il giudice di pace o, in composizione monocratica, il tribunale che sarebbe competente per la domanda proposta in via ordinaria») non esclude la rilevanza d'ufficio dell'incompetenza territoriale «semplice», osserva tuttavia che al consolidato orientamento negativo della giurisprudenza di legittimità sopra richiamato, risalente alla sentenza del 6 febbraio 1969, n. 400 della Cassazione, si aggiunge anche la sentenza [*recte*, l'ordinanza] n. 218 del 1996 della Corte costituzionale che ha dichiarato la manifesta infondatezza di analoga questione sollevata con riferimento all'art. 25 Cost.

Ad opinione del giudice *a quo*, comunque, la nuova formulazione dell'art. 111, secondo comma, Cost., in combinato con l'art. 24 della Carta fondamentale, avrebbe determinato un mutamento del quadro costituzionale tale da consentire la riproposizione della questione.

In particolare, il secondo comma dell'art. 111 Cost., nell'elevare il contraddittorio a valore costituzionale fondante del processo, non consentirebbe più di prevedere «un procedimento che ignori il contraddittorio come essenziale suo presupposto e che non ponga il giudice in condizioni di operare da subito come organo decisorio imparziale»; ragion per cui il procedimento monitorio, il quale non può dirsi incostituzionale per il solo fatto di prevedere una prima fase inaudita altera parte, potrebbe tuttavia essere valutato compatibile col nuovo precetto costituzionale solo «in quanto il deficit di contraddittorio sia controbilanciato da poteri officiosi», necessariamente più penetranti che nel processo ordinario, i quali consentano al giudice un effettivo controllo su «fondamentali scelte attinenti al rito» che, altrimenti, rimarrebbero «unilateralmente rimesse per la prima fase senza contraddittorio alla parte».

Ritiene, inoltre, il rimettente che sussista un evidente conflitto tra il consolidato orientamento interpretativo richiamato e l'art. 24 Cost., nella parte in cui il primo valuta in modo identico nel processo ordinario ed in quello per decreto ingiuntivo le conseguenze della esclusione del potere di rilievo officioso dell'incompetenza per territorio derogabile.

Ed infatti, ad avviso del giudice *a quo*, il creditore che nel procedimento monitorio adisca deliberatamente un giudice territorialmente incompetente, radicato in una sede «disagiata» per la controparte, può sempre fare affidamento sul fatto che quest'ultima, piuttosto che sopportare alti costi processuali, preferisca rinunciare all'opposizione, con la conseguenza di stabilizzare il titolo monitorio, a differenza di quanto accade per il caso di contumacia del debitore convenuto nel giudizio ordinario.

Né tale inconveniente viene risolto dalla condanna alle spese e al risarcimento dei danni per responsabilità aggravata, rispettivamente previste dagli artt. 91 e 96 cod. proc. civ. in una fase nella quale «la compromissione della possibilità di difesa effettiva è già maturata».

Il rimettente ritiene infine la questione rilevante nella fase procedimentale in cui è chiamato a decidere, in quanto, alla stregua della tradizionale lettura dell'art. 637 cod. proc. civ. richiamata, non gli è consentito rilevare d'ufficio «l'eclatante incompetenza per territorio» derogabile riscontrata.

2. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha osservato come l'art. 637, primo comma, cod. proc. civ., nel disporre che la competenza del giudice investito della domanda d'ingiunzione si determina in base alle norme generali sulla competenza dettate per il giudizio ordinario, rende operante nel procedimento monitorio anche il disposto dell'art. 38, secondo comma, cod. proc. civ. che sancisce la non rilevanza d'ufficio dell'incompetenza per territorio derogabile, eccepibile pertanto solo dall'ingiunto con l'opposizione di cui all'art. 645 cod. proc. civ.

Ha rilevato inoltre l'Avvocatura come la Corte costituzionale abbia più volte dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 38, secondo comma, e 637, primo comma, cod. proc. civ., sollevata con riferimento all'art. 25 Cost., affermando che «la garanzia del giudice naturale precostituito per legge non viene in gioco con riguardo alla ripartizione della competenza territoriale tra giudici dettata da normativa nel tempo anteriore alla istituzione del giudice stesso» (sentenza n. 251 del 1986 e ordinanze n. 218 del 1996 e n. 434 del 1993).

La deducente osserva infine che le difficoltà derivanti all'ingiunto dall'onere di costituirsi innanzi ad un giudice diverso da quello territorialmente competente non sono dissimili da quelle che deve affrontare qualsiasi convenuto in un giudizio a cognizione ordinaria, ed anzi il primo conseguirebbe, rispetto a quest'ultimo, l'ulteriore risultato per cui con la pronuncia di incompetenza viene ad essere revocato il decreto pronunciato dal giudice incompetente.

*Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Genova dubita, in riferimento agli articoli 24 e 111, comma secondo della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 637, primo comma, cod. proc. civ., «nella parte in cui — secondo il consolidato orientamento della Corte di cassazione — esclude la rilevabilità d'ufficio dell'incompetenza per territorio oltre i casi dell'art. 28 cod. proc. civ.» nella fase senza contraddittorio del procedimento per decreto ingiuntivo.

Il giudice rimettente, dopo aver rilevato che l'art. 637, comma primo, cod. proc. civ. «nel suo letterale tenore, non esclude per vero la rilevabilità d'ufficio dell'incompetenza per territorio «semplice», nei casi diversi dall'art. 28 cod. proc. civ.», osserva che, tuttavia, esiste «un consolidato insegnamento giurisprudenziale, risalente già alla sentenza n. 400 della Cassazione resa nel 1969, secondo cui spetta soltanto all'ingiunto sottoporre l'eccezione di incompetenza per territorio derogabile, con il successivo atto di opposizione, indicando nel contempo il giudice ritenuto competente».

Ricordato, poi, che questa Corte «si è già espressa al riguardo, ritenendo non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 637 cod. proc. civ., per la non rilevabilità d'ufficio dell'incompetenza per territorio, sollevata in riferimento all'art. 25 della Costituzione» (ordinanza n. 218 del 1996), il rimettente sostiene che «la nuova formulazione dell'art. 111, comma secondo, della legge fondamentale introdotta dalla legge costituzionale n. 2 del 1999, da leggersi unitamente al precedente art. 24, abbia significativamente spostato i termini della questione»: in sostanza, l'essere divenuto «il contraddittorio [...] valore fondante costituzionale del processo» implicherebbe che, laddove la legge (come nel procedimento monitorio) legittimamente prevede un «deficit di contraddittorio», questo debba essere «controbilanciato da poteri officiosi, che non possono essere solo quelli del rito ordinario in punto di verifica della competenza per territorio, ma che devono essere necessariamente più penetranti».

2. — La questione non è fondata nei sensi di seguito precisati.

2.1. — Esponendo le ragioni per le quali ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, il giudice rimettente osserva che non persuade «il parallelismo con il contenzioso ordinario, su cui [...] riposa il consolidato orientamento di legittimità [...] perché nel procedimento monitorio una sagace (e strumentale) scelta del giudice adito ha effetti ben più penalizzanti, rispetto all'effettivo esercizio del diritto di difesa del destinatario del provvedimento, di quanto non accada nel rito ordinario».

Questa Corte ha ripetutamente affermato — e tale affermazione merita, in sé, di essere qui ribadita — che la possibilità che il creditore scelga, per agire in monitorio, una sede disagiata per l'ingiunto facendo «affidamento» — così l'ordinanza di rimessione — «sul fatto che la controparte, preoccupata dalla lievitazione dei costi processuali indotta dalla «difesa fuori campo», preferisca piuttosto rinunciare all'opposizione», dà luogo ad «inconvenienti fattuali e abusi applicativi, che [...] non incidono, proprio in quanto tali, sulla legittimità della norma denunciata» (ordinanza n. 218 e, sulla sua scia, ordinanze n. 320 e n. 394 del 1996); sicché non è sotto questo profilo che può contestarsi il «parallelismo con il rito ordinario», dal momento che anche quest'ultimo consente all'attore di adire un giudice incompetente confidando che il convenuto opti per la contumacia a fronte dei costi da sopportare per difendersi in una sede disagiata (ipotesi considerata da questa Corte quando ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma che, anche nel caso di contumacia del convenuto, esclude la rilevabilità d'ufficio dell'incompetenza territoriale derogabile: sentenza n. 251 del 1986). Ed è con riferimento a questa ipotesi — e non certamente in assoluto (*cf.* la citata sentenza n. 251 del 1986) — che questa Corte ha escluso (con le ordinanze citate sopra) che la garanzia del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.) abbia attinenza con la questione (allora) sollevata relativamente all'art. 637 cod. proc. civ.

In realtà, come osserva anche il rimettente, il «parallelismo con il rito ordinario» è improponibile se si considerano gli effetti che discendono *ex lege* dal mancato esercizio del diritto di difesa, conseguente al doverlo praticare in una sede disagiata: mentre il convenuto con il rito ordinario, che resti contumace, si vede preclusa soltanto l'eccezione di incompetenza ma non subisce alcuna automatica conseguenza pregiudizievole quanto al merito — equivalendo la contumacia ad integrale contestazione dei fatti costitutivi del diritto azionato dall'attore —, l'ingiunto che non proponga tempestiva opposizione è irreparabilmente pregiudicato nel merito dalla irretrattabilità dell'efficacia esecutiva — originaria *ex art.* 642 cod. proc. civ., ovvero acquisita *ex art.* 647 cod. proc. civ. — del decreto ingiuntivo.

L'«inconveniente fattuale», che subisce il convenuto con il rito ordinario, è di ben altro rilievo per l'ingiunto, il quale è costretto — se vuole evitare la definitiva soccombenza nel merito — a proporre opposizione davanti al giudice funzionalmente competente, arbitrariamente scelto dall'attore in monitorio. Da ciò discende che la situazione dell'ingiunto è assimilabile, più che a quella del convenuto nel rito ordinario, a quella del convenuto stra-

niere davanti al giudice italiano che sia privo di giurisdizione: situazione, quest'ultima, disciplinata (sia dall'abrogato art. 37, comma secondo, cod. proc. civ., sia dal vigente art. 11 della legge 31 maggio 1995, n. 218) nel senso che, in caso di contumacia, il difetto di giurisdizione è rilevabile d'ufficio.

Se in entrambi i casi — dell'ingiunto e del convenuto straniero — sussiste la medesima esigenza (della rilevanza *ex officio*, al fine) di non imporre una onerosa costituzione in giudizio solo per far valere la violazione di norme attinenti all'individuazione del giudice (atteso il pregiudizio che, altrimenti, ne deriverebbe), sotto altro profilo la situazione dell'ingiunto è assimilabile a quella di chi è destinatario di un'istanza cautelare: e dalla disciplina del procedimento cautelare uniforme in punto di incompetenza del giudice adito ante causam (art. 669-*septies*, cod. proc. civ.) si ricava l'esigenza della rilevanza d'ufficio dell'incompetenza — di qualsiasi natura — per ciò solo che esiste la possibilità (art. 669-*sexies*, comma secondo, cod. proc. civ.) che la misura cautelare venga concessa inaudita altera parte e che l'intimato debba subire, per contestarne la legittimità, la competenza funzionale del giudice arbitrariamente scelto dall'altra parte.

Non a caso, peraltro, il procedimento monitorio prevede che il giudice provveda al rigetto della domanda d'ingiunzione solo dopo aver fatto presente alla parte istante quanto a suo giudizio osta all'emissione del decreto (e, quindi, nel pieno rispetto del principio ispiratore dell'art. 183, comma terzo, cod. proc. civ.) ed averla sollecitata a fornire elementi utili per superare quelle osservazioni: sicché non soltanto l'attore in monitorio può far valere compiutamente le sue ragioni ma anche, alla pari di quanto prevede il procedimento cautelare uniforme (art. 669-*septies*), il provvedimento di rigetto non pregiudica in alcun modo la riproposizione, anche davanti al medesimo ufficio giudiziario, della domanda (art. 640 cod. proc. civ.).

2.2. — Correttamente il rimettente osserva che la lettera dell'art. 637 — specie se letta, deve aggiungersi, in relazione all'art. 640 — «non esclude la rilevanza d'ufficio dell'incompetenza territoriale «semplice», nei casi diversi dall'art. 28 cod. proc. civ.», ma ritiene che a questa lettura — l'unica compatibile con i principi costituzionali — si opponga «un consolidato insegnamento giurisprudenziale, risalente già alla sentenza n. 400 della Cassazione resa nel 1969».

Osserva in proposito la Corte che non può certamente parlarsi di un orientamento giurisprudenziale tale, per costanza ed univocità, da giustificare la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione (l'art. 637 cod. proc. civ.) la cui formulazione è compatibile con una interpretazione conforme a Costituzione.

In realtà, l'unica decisione *expressis verbis* dedicata alla questione in esame è costituita dalla sentenza n. 400 del 1969, pronunciata dalla Corte di cassazione in relazione ad una sentenza d'appello che aveva accolto una domanda di revocazione, *ex art.* 395, n. 2, cod. proc. civ., fondata sulla falsità del luogo di emissione di una cambiale per la quale era stato chiesto decreto ingiuntivo ad un giudice (altrimenti) territorialmente incompetente.

Questa Corte — non essendo né necessario né opportuno soffermarsi sul criterio di giudizio adottato per decidere una così peculiare fattispecie — deve limitarsi a constatare che la *ratio decidendi* di quella isolata pronuncia non impedisce al giudice rimettente di adottare una interpretazione dell'art. 637 cod. proc. civ. rispettosa dei principi costituzionali e, in particolare, dell'art. 24 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 637 del codice di procedura civile sollevata, in riferimento agli articoli 24 e 111, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Genova con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* VACCARELLA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 3 novembre 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

## N. 411

Ordinanza 24 ottobre - 3 novembre 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Patente di guida - Patente a punti - Decurtazione del punteggio per violazioni del codice della strada - Applicazione a carico del proprietario del veicolo che non indichi i dati dell'effettivo trasgressore - Denunciata introduzione di un'ipotesi di responsabilità oggettiva estranea al vigente sistema sanzionatorio penale e amministrativo - Violazione del principio di uguaglianza, della libertà di circolazione e del diritto di difesa - Irragionevolezza - Imposizione di un obbligo di denuncia lesivo del diritto di difesa e del diritto al silenzio - Discriminazione fra proprietari (a seconda che siano muniti o meno di patente e che si tratti di persone fisiche o giuridiche) - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale della norma censurata e modifica legislativa della stessa - Restituzione degli atti ai remittenti.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-*bis*, comma 2, come modificato dal d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3, 16, 24 e 27.

**Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Poteri del giudicante - Impossibilità di escludere l'applicazione delle sanzioni accessorie e la decurtazione dei punti dalla patente in caso di rigetto del ricorso o quando l'accertamento dell'infrazione non sia stato contestato e sia avvenuto il pagamento in misura ridotta - Denunciata violazione del diritto di difesa e irragionevolezza - Lamentata disarmonia rispetto ad altre previsioni (concernenti la commisurazione giudiziale delle sanzioni e il libero convincimento del giudice) - Contrasto con il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli economico-sociali limitativi del pieno sviluppo della persona - Sopravvenuta modifica del quadro normativo di riferimento - Restituzione degli atti ai remittenti.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis*, comma 8, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3, 16, 24 e 27.

## 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

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 126-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotto dall'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9 (Disposizioni integrative e correttive del nuovo codice della strada, a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 22 marzo 2001, n. 85), e modificato dall'art. 7, comma 3, lettera *b*), del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214, e dell'art. 204-*bis*, comma 8, del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del già citato decreto-legge n. 151 del 2003, convertito, con modificazioni, nella legge n. 214 del 2003, promossi con l'ordinanza del 21 settembre 2004 del Giudice di pace di Casamassima nel procedimento civile vertente tra Calfapietro Giacinto e il comune di Sannicandro di Bari, e con l'ordinanza del 3 dicembre 2004 del Giudice di pace di Pergola nel procedimento civile vertente tra Tomasi Alessandro Valerio e il Comune di Mondavio, iscritte rispettivamente ai nn. 91 e 142 del registro ordinanze 2005 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 10 e 11, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2005;

Udito nella Camera di consiglio del 6 luglio 2005 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Ritenuto che i Giudici di pace di Casamassima, con ordinanza del 21 settembre 2004 (r.o. n. 91 del 2005), e di Pergola, con ordinanza del 3 dicembre 2004 (r.o. n. 142 del 2005), hanno sollevato — in riferimento, il primo, agli artt. 3, 16 e 24 della Costituzione, il secondo agli artt. 3, 24 e 27 — questione di legittimità costituzionale dell'art. 126-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotto dal-

l'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9 (Disposizioni integrative e correttive del nuovo codice della strada, a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 22 marzo 2001, n. 85), e modificato dall'art. 7, comma 3, lettera *b*), del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, nella legge 1<sup>o</sup> agosto 2003, n. 214;

che i medesimi rimettenti dubitano — in riferimento agli stessi parametri sopra indicati — della legittimità costituzionale anche dell'art. 204-*bis*, comma 8, del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del già citato decreto-legge n. 151 del 2003, convertito, con modificazioni, nella legge n. 214 del 2003;

che, in particolare, il primo dei rimettenti (r.o. n. 91 del 2005) evidenzia come la previsione normativa di cui al comma 2 dell'art. 126-*bis* — nello stabilire, nell'ipotesi di mancata immediata identificazione del responsabile di un'infrazione stradale, che la segnalazione della decurtazione del punteggio attribuito alla patente di guida debba essere effettuata a carico del proprietario del veicolo, salvo che lo stesso non comunichi, entro trenta giorni, i dati personali e della patente del conducente — sia in contrasto, innanzitutto, con l'art. 3 della Costituzione, «comportando, di fatto, una equiparazione tra chi ha commesso la violazione e chi dimostri di non averla commessa»;

che la norma suddetta contrasterebbe «anche con il principio della libertà di circolazione» *ex* art. 16 della Costituzione — in quanto la privazione, sia pure temporanea, della licenza di guida pregiudicherebbe la libertà di movimento del proprietario del veicolo — e con quello «inviolabile» del «diritto di difesa», essendo preclusa, in ragione della mancata previsione di una prova liberatoria, «ogni possibilità di sottrarsi all'addebito», costituendo quella *de qua* «una sorta di responsabilità oggettiva»;

che in relazione, invece, alla dedotta incostituzionalità dell'art. 204-*bis*, comma 8, del codice della strada, il rimettente di Casamassima — nel precisare come tale disposizione stabilisca che il giudice di pace, in caso di rigetto del ricorso, non possa «escludere l'applicazione delle sanzioni accessorie o la decurtazione dei punti dalla patente di guida» — deduce l'esistenza di una «ulteriore lesione del diritto di difesa»;

che, difatti, secondo il giudice *a quo*, alla stregua della norma impugnata, qualora (come nel caso di specie) l'accertamento dell'infrazione stradale «non sia stato contestato e sia stato eseguito il pagamento in misura ridotta della sanzione amministrativa, il cittadino sarebbe privato del diritto di difesa per la parte del provvedimento sanzionatorio che prevede la decurtazione dei punti dalla patente di guida»;

che le medesime disposizioni di legge sono state impuginate anche dal Giudice di pace di Pergola;

che, quanto al comma 2 dell'art. 126-*bis* del d.lgs. n. 285 del 1992, il rimettente ne deduce il contrasto, innanzitutto, con l'art. 3 della Costituzione, giacché esso darebbe vita ad una sanzione «eventuale ed intermittente»;

che tale sanzione, infatti, oltre a non colpire indistintamente tutti i proprietari dei veicoli a mezzo dei quali risultino commesse infrazioni stradali, bensì esclusivamente quanti, fra di essi, siano muniti di patente, appare destinata ad operare — altrettanto iniquamente — anche quando il proprietario si trovi nell'impossibilità di fornire i dati del conducente;

che, inoltre, quando la proprietà del veicolo risulti fare capo ad una persona giuridica la decurtazione dei punti dalla patente di guida «non colpirebbe nemmeno il proprietario del veicolo ma il suo legale rappresentante o addirittura un soggetto ulteriore scelto con criteri soggettivi, irragionevoli o casuali»;

che in merito, invece, all'ipotizzata violazione dell'art. 24 della Costituzione, il rimettente deduce che l'obbligo di «delazione» previsto dall'impugnata disposizione lederebbe il diritto di difesa del proprietario del veicolo, non soltanto perché comprimerebbe il suo «diritto al silenzio», ma anche in ragione del fatto che un obbligo di denuncia di illeciti amministrativi risulta ipotizzabile esclusivamente a carico di pubblici ufficiali e non di privati cittadini;

che, infine, il comma 2 dell'impugnato art. 126-*bis* violerebbe anche l'art. 27 della Costituzione, giacché, prevedendo una sanzione di natura personale destinata ad applicarsi «oggettivamente» a carico del proprietario del veicolo che non sia anche l'artefice dell'infrazione stradale, si porrebbe in contrasto con quelle disposizioni del codice della strada alla stregua delle quali la responsabilità solidale del proprietario del veicolo è ipotizzabile unicamente per sanzioni di natura patrimoniale (art. 196), essendo quelle personali, invece, sempre intrasmissibili (art. 210);

che secondo il giudice *a quo* l'altra disposizione impugnata, l'art. 204-*bis*, comma 8, del codice della strada derogherebbe, invece, al principio, sancito dall'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), secondo cui il giudice dell'opposizione alla sanzione amministrativa può modificare il provvedimento impugnato, in tutto o in parte, anche limitatamente all'entità della sanzione (ivi compresa quella accessoria);

che tanto premesso, costituendo — secondo il rimettente — «il libero convincimento del giudice» un «elemento da salvaguardare», e ciò al fine di consentire che, anche nella determinazione della sanzione da irrogare, il giudicante pervenga alla «applicazione normativa più rispondente e più giusta rispetto all'asettica applicazione della legge», la disposizione impugnata, nella misura in cui deroga inopinatamente a tale principio, si porrebbe in contrasto con la Costituzione, e segnatamente con il suo articolo 3.

Considerato che i Giudici di pace di Casamassima (r.o. n. 91 del 2005) e di Pergola (r.o. n. 142 del 2005) hanno sollevato — in riferimento, il primo, agli artt. 3, 16 e 24 della Costituzione, il secondo agli artt. 3, 24 e 27 — questione di legittimità costituzionale dell'art. 126-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) — introdotto dall'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9 (Disposizioni integrative e correttive del nuovo codice della strada, a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 22 marzo 2001, n. 85), e modificato dall'art. 7, comma 3, lettera *b*), del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214 — e dell'art. 204-*bis*, comma 8, del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992 (introdotto, a sua volta, dall'art. 4, comma 1-*septies*, del già citato decreto-legge n. 151 del 2003, convertito, con modificazioni, nella legge n. 214 del 2003);

che, attesa la sostanziale identità delle questioni sollevate, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi;

che in relazione alla prima delle due censure formulate dai rimettenti di Casamassima e Pergola deve evidenziarsi come questa Corte, già investita di analoghe questioni aventi ad oggetto sempre l'art. 126-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 285 del 1992, abbia concluso — con sentenza sopravvenuta rispetto agli incidenti di costituzionalità sollevati dagli odierni rimettenti — nel senso dell'illegittimità costituzionale di tale disposizione, in base al rilievo che essa «dà vita ad una sanzione assolutamente *sui generis*, giacché la stessa — pur essendo di natura personale — non appare riconducibile ad un contegno direttamente posto in essere dal proprietario del veicolo e consistente nella trasgressione di una specifica norma relativa alla circolazione stradale» (sentenza n. 27 del 2005);

che alla stregua di tale circostanza, pertanto, deve essere ordinata la restituzione degli atti ai giudici rimettenti;

che siffatto esito processuale, del resto, si impone vieppiù ove si consideri che, a seguito della già ricordata decisione di questa Corte, il legislatore è ulteriormente intervenuto sul testo dell'art. 126-*bis* del codice della strada;

che, difatti, l'art. 1 del decreto-legge 21 settembre 2005, n. 184 (Misure urgenti in materia di guida dei veicoli e patente a punti), modificando il contenuto del comma 2 del predetto art. 126-*bis*, ha stabilito che il proprietario del veicolo (ovvero «altro obbligato in solido ai sensi dell'art. 196» del medesimo codice della strada), il quale non ottemperi alla richiesta di comunicare i dati personali e della patente del conducente autore dell'infrazione stradale, venga assoggettato «alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 250 a euro 1.000» soltanto ove abbia omissso di fornire tali dati «senza giustificato e documentato motivo»;

che alla luce di tale complessiva modifica del quadro normativo di riferimento, all'ordine di restituzione degli atti ai giudici rimettenti non potrà restare estranea anche l'ulteriore questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 204-*bis*, comma 8, del medesimo codice della strada.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Ordina la restituzione degli atti al Giudice di pace di Casamassima ed al Giudice di pace di Pergola.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* QUARANTA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 3 novembre 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 412

Ordinanza 24 ottobre - 3 novembre 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

- Adozione e affidamento - Adozione internazionale - Regione Molise - Provvedimenti per l'adozione di minori stranieri da parte delle coppie residenti nella Regione - Previsione della possibilità per la Regione di stabilire convenzioni con i centri di intermediazione nazionali ed esteri, gli organi giudiziari minorili, le organizzazioni e gli enti autorizzati operanti in materia ed attribuzione del potere di rilasciare il certificato di conformità dell'adozione e l'autorizzazione all'ingresso del minore - Denunciata violazione della sfera di competenza statale relativa alla materia «ordinamento civile» e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, individuati attraverso le funzioni riservate alla Commissione nazionale per le adozioni internazionali - Intervenuta approvazione della legge regionale 5 maggio 2005, n. 16, che ha modificato l'art. 2 della legge regionale impugnata - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.**
- Legge della Regione Molise 26 aprile 2004, n. 9, art. 2, comma 3, lett. *e*) e comma 4, lettere *a*) e *b*).
  - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *l*); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 25.

#### 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, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI;

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, lettera *e*) e comma 4, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Molise 26 aprile 2004, n. 9 (Provvedimenti per l'adozione di minori da parte delle coppie residenti nella Regione Molise), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 29 giugno 2004, depositato in Cancelleria il 7 luglio 2004 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

Udito nell'udienza pubblica del 27 settembre 2005 il giudice relatore Fernanda Conti;

Uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Colalillo per la Regione Molise;

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, lettera *e*) e comma 4, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Molise 26 aprile 2004, n. 9 (Provvedimenti per l'adozione di minori da parte delle coppie residenti nella Regione Molise) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *i*) *recte: l*), della Costituzione;

che secondo il ricorrente la Regione Molise ha inteso legiferare nel rispetto della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia) e della legge 31 dicembre 1998, n. 476 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri), proponendosi di sostenere e fornire assistenza alle coppie di coniugi residenti nella Regione che intendano adottare un bambino straniero e residente all'estero;

che per perseguire tali finalità la Regione ha previsto strumenti di informazione sulle procedure di adozione, sulle attività dei servizi e sui requisiti previsti per l'affidamento e l'adozione, ed ha promosso attività di informazione dell'opinione pubblica, di aggiornamento degli operatori sociali e delle famiglie, stabilendo contatti e rapporti, anche per mezzo di apposite convenzioni, con i centri di intermediazione nazionali ed esteri, con gli organi giudiziari minorili e con le organizzazioni e gli enti autorizzati (art. 4, commi 1, 2 e 3 della legge regionale citata);

che nella legge regionale è previsto inoltre che la Regione, previa convenzione con la Commissione nazionale per le adozioni internazionali, possa rilasciare il certificato di conformità dell'adozione ai sensi dell'art. 39, comma 1, lettere *i*) e *h*), della legge n. 184 del 1983, e possa istituire un servizio per la adozione internazionale *ex art. 39-bis* della legge n. 184 del 1983, e che la Giunta possa essere autorizzata a sostenere con mezzi finanziari adeguati le famiglie interessate all'adozione ed i centri di intermediazione;

che ad avviso del Governo le disposizioni contenute nell'art. 2 della legge regionale eccedono la potestà regionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost;

che in particolare, le disposizioni contenute nell'art. 2, comma 3, lettera *e*), attribuendo alla Regione la possibilità di stipulare convenzioni con i centri di intermediazione familiare, nazionali ed esteri, con gli organi giudiziari minorili e le organizzazioni e gli enti autorizzati che operano in questa materia, si pongono in contrasto con la riserva statale esclusiva per la materia dell' «ordinamento civile» nell'ambito della quale deve essere ricondotto l'istituto dell'adozione internazionale;

che, così statuendo, la suddetta norma affida alla Regione un compito — la stipula di convenzioni con centri di intermediazione esteri — che l'art. 39, comma 1, lettera *b*), della legge n. 184 del 1983 riconosce in via esclusiva alla Commissione nazionale per le adozioni internazionali;

che l'art. 2, comma 4, lettere *a*) e *b*) della legge impugnata, attribuendo alla Regione il potere di rilasciare il certificato di conformità dell'adozione e l'autorizzazione all'ingresso, confligge con l'art. 39, comma 1, lettere *h*) e *i*) della legge n. 184 del 1983, che riserva tali funzioni alla Commissione per le adozioni internazionali;

che la riserva alla Commissione dei compiti suindicati ha il fine di assicurare su tutto il territorio nazionale l'uniformità di valutazione delle situazioni soggettive che riguardano i minori adottati provenienti da altri Paesi e un'adeguata attività di controllo in Italia dell'ingresso e del soggiorno di minori in stato di abbandono;

che con tale disciplina lo Stato ha determinato i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme, proprio attraverso l'individuazione di un unico organo istituito presso la Presidenza del Consiglio;

che il Presidente del Consiglio ha chiesto perciò alla Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Molise 26 aprile 2004, n. 9;

che si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale la Regione Molise, depositando una memoria e chiedendo alla Corte di dichiarare la questione inammissibile e comunque infondata;

che, secondo la resistente, la legge regionale impugnata non attribuisce alla Regione il potere di stipulare accordi bilaterali internazionali, limitandosi a prefigurare rapporti con centri, organizzazioni ed enti che operano nel campo dell'adozione internazionale, ciò che non confligge con quanto stabilito dalla legge statale in ordine ai poteri attribuiti alla Commissione nazionale per le adozioni internazionali;

che ad avviso della Regione tale organo statale resta l'unico competente alla stipulazione di accordi bilaterali, mentre la Regione, nell'ambito di detti accordi, provvede a quanto di propria competenza, senza invadere competenze dello Stato;

che anche le censure mosse al comma 4, dell'art. 2 della legge regionale citata sono prive di fondamento, dal momento che tale norma ha riconosciuto alla Regione il potere di compiere gli adempimenti amministrativi ivi indicati (rilascio del certificato di conformità dell'adozione, autorizzazione all'ingresso, custodia degli atti) solo previo accordo con la Commissione nazionale per le adozioni internazionali e nel rispetto delle condizioni dalla stessa stabilite;

che con memoria depositata il 3 maggio 2005 la difesa della resistente, dopo aver ulteriormente illustrato le proprie ragioni, ha dato atto della avvenuta approvazione da parte della Regione Molise della legge regionale 5 maggio 2005, n. 16 (Disposizioni modificative della legge regionale 26 aprile 2004, n. 9, ad oggetto «Provvedimenti per l'adozione di minori da parte delle coppie residenti nella Regione Molise»), che ha modificato l'art. 2 della legge citata, ed ha chiesto altresì la dichiarazione di estinzione del giudizio;

che il 26 luglio 2005 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato atto di rinuncia al ricorso, corredato dal verbale della relativa deliberazione del Consiglio dei ministri del 1° luglio 2005;

che la Regione Molise, con atto del 19 settembre 2005, depositato in udienza il 27 settembre 2005, ha accettato la rinuncia al ricorso.

Considerato che, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi dinanzi a questa Corte, la rinuncia al ricorso, e la successiva accettazione della controparte, comporta l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* CONTRI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 3 novembre 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

05C1124

N. 413

*Ordinanza 24 ottobre - 3 novembre 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Nuove contestazioni - Modifica dell'imputazione - Facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso o al reato concorrente, quando la nuova contestazione risulti tardivamente formulata dal pubblico ministero - Mancata previsione - Lamentata disparità di trattamento tra imputati e lesione del diritto di difesa - Ordinanza di rimessione carente di motivazione sulla situazione processuale nel giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. proc. pen., artt. 516, 517 e 519.
- 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, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 516, 517 e 519 del codice di procedura penale promosso, nell'ambito di un procedimento penale, dal Tribunale di Milano con ordinanza in data 11 novembre 2004, iscritta al n. 155 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2005;

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

Udito nella camera di consiglio del 28 settembre 2005 il giudice relatore Guido Neppi Modona;

Ritenuto che il Tribunale di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 516, 517 e 519 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevedono la facoltà, per l'imputato, di richiedere al giudice del dibattimento il rito abbreviato, relativamente al fatto diverso o reato concorrente, quando la nuova contestazione risulti tardivamente formulata dal pubblico ministero»;

che il rimettente premette che alcuni degli imputati erano stati rinviati a giudizio per i reati previsti dall'art. 4, comma 1, lettere *d*) e *f*), del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429 (Norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tri-

butaria), convertito nella legge 7 agosto 1982, n. 516 (come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 16 marzo 1991, n. 83, convertito con modificazioni nella legge 15 maggio 1991, n. 154), e dagli artt. 223, commi primo e secondo, numeri 1 e 2, 216, comma primo, numeri 1 e 2, 219, comma primo e secondo, n. 1, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), e che il pubblico ministero, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, aveva provveduto, ai sensi degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., alla «sintetica riformulazione delle imputazioni» a seguito delle modifiche normative introdotte dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'art. 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205) e dal decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61 (Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali, a norma dell'art. 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366);

che il difensore di uno degli imputati aveva eccepito l'illegittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non consentono all'imputato di accedere al giudizio abbreviato in caso di «nuove contestazioni tardive» del pubblico ministero e aveva chiesto il rinvio dell'udienza al fine di munirsi della procura speciale per presentare, a seguito della modifica delle imputazioni, richiesta di giudizio abbreviato;

che nell'udienza successiva l'imputato aveva formulato richiesta di giudizio abbreviato condizionata alla escussione del proprio consulente;

che il rimettente fa propria l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dalla difesa, salvo a precisarla nei termini di cui si dirà, ritenendo peraltro la questione rilevante solo in relazione alla posizione dell'imputato che ha formulato richiesta di giudizio abbreviato, e rileva che l'integrazione probatoria appare compatibile con le finalità di economia processuale proprie del rito e necessaria ai fini della decisione;

che il rimettente precisa che nel decreto che dispone il giudizio erano contestate nel capo A) plurime violazioni dell'art. 4, comma 1, lettere *d*) [emissione ed utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti] e *f*) [indicazione nella dichiarazione dei redditi ovvero nel bilancio o rendiconto ad essa allegato, di ricavi proventi od altri componenti positivi di reddito, ovvero spese od altri componenti negativi di reddito in misura diversa da quella effettiva], del decreto-legge n. 429 del 1982, convertito nella legge n. 516 del 1982;

che il giudice *a quo* rileva peraltro che «dalla mera lettura delle singole condotte al tempo contestate [...] si evince come il riferimento all'art. 4, comma 1, lettera *f*)», appaia meramente declamato», essendo contestata nelle singole imputazioni solo la «condotta di emissione (ai nn. 1-12) ovvero utilizzazione (ai nn. 13-17) di fatture per operazioni inesistenti, senza alcuna contestazione del concreto successivo impiego di tale documentazione non genuina mediante inserimento nelle dichiarazioni dei redditi ovvero nei documenti ad essi allegati e finalizzati alla determinazione dell'imponibile fiscale»;

che per effetto della nuova contestazione operata in udienza dal pubblico ministero il capo A) «subiva una integrale riscrittura in adeguamento allo *ius superveniens*» costituito dal decreto legislativo n. 74 del 2000, che all'art. 25 ha abrogato l'art. 4 del decreto-legge n. 429 del 1982;

che, in particolare, «la pubblica accusa procedeva a suddividere in due tronconi l'originario ed unitario» capo di imputazione, all'interno dei quali venivano contestate nel nuovo capo A) le condotte di emissione di fatture per operazioni inesistenti, ora previste dall'art. 8 del decreto legislativo n. 74 del 2000, e nel nuovo capo B) le condotte di utilizzazione di cui all'attuale art. 2 del medesimo decreto, «integrate dalla contestazione dell'inserimento della documentazione fiscale asseritamente falsa nelle dichiarazioni annuali di imposta e dalla indicazione degli elementi passivi fittizi esposti in tal modo alla amministrazione finanziaria»;

che inoltre nel decreto che dispone il giudizio erano contestati nell'originario capo B) «fatti di falsificazione di bilancio in qualità di amministratore della società fallita»;

che in relazione a tali contestazioni il pubblico ministero, «adeguandosi alla modifica normativa» di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 61 del 2002, aveva inserito «un nuovo capo C» e completato «l'accusa individuando l'evento del dissesto della società fallita siccome eziologicamente connesso a quegli episodi di alterazione del bilancio già previamente descritti»;

che il rimettente rileva che la nuova contestazione può ritenersi «tardivamente operata dall'organo della pubblica accusa» solo in relazione al reato di emissione e utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti, su cui ha inciso il decreto legislativo n. 74 del 2000, entrato in vigore quando era ancora in corso l'udienza preliminare, ma non in riferimento al reato di bancarotta fraudolenta impropria, in quanto le modifiche normative riguardanti tale fattispecie erano intervenute nel corso del dibattimento;

che in ossequio a quanto previsto dall'art. 423 cod. proc. pen. il pubblico ministero avrebbe quindi dovuto modificare l'imputazione relativamente al reato di emissione e utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti già nel corso dell'udienza preliminare, e non attendere due anni per provvedervi prima dell'apertura del dibattimento, così impedendo all'imputato di accedere al rito abbreviato nella sua sede naturale;

che secondo il rimettente la «perdita» del giudizio abbreviato non è da addebitare a negligenza dell'imputato né deriva da una sua consapevole scelta, in quanto durante l'udienza preliminare, nel corso della quale avrebbe dovuto esercitare la facoltà di scelta in ordine al rito, non era stato «posto nelle condizioni di confrontarsi con quelle imputazioni che, per altro verso, già si preannunciavano come di prossima elevazione»;

che ad avviso del giudice *a quo* la «perdita» del rito abbreviato si prospetta, allo stato, irrimediabile, poiché da un lato il termine per la presentazione della richiesta è ormai decorso e dall'altro la Corte costituzionale nella sentenza n. 265 del 1994 ha espressamente escluso la possibilità di un «recupero del rito abbreviato» negli atti preliminari al dibattimento, sul presupposto che il giudizio abbreviato «si realizza attraverso una vera e propria «procedura» inconciliabile con quella dibattimentale»;

che tuttavia il rimettente sostiene che «la radicale metamorfosi del rito abbreviato operata dalla legge n. 479 del 1999» e i successivi interventi della Corte costituzionale impongano una nuova disamina del problema e in particolare consentano di ritenere ormai «superata la asserzione circa la [...] radicale inconciliabilità del rito abbreviato con il dibattimento»;

che infatti — prosegue il giudice *a quo* — la stessa Corte costituzionale ha in altre occasioni rilevato che la acritica riproposizione di soluzioni ermeneutiche emerse nel quadro normativo previgente è incongrua rispetto all'attuale disciplina, in conseguenza della sopravvenuta modifica complessiva del rito abbreviato;

che proprio alla luce della sentenza n. 265 del 1994, secondo cui, a fronte di contestazioni della pubblica accusa patologiche ovvero tardive, è necessario porre l'imputato nella «medesima situazione processuale in cui si sarebbe trovato ove la nuova contestazione fosse stata tempestiva», non può che apparire gravemente pregiudizievole per il diritto di difesa precludere all'imputato l'accesso al rito abbreviato nelle situazioni considerate;

che la disciplina censurata violerebbe altresì l'art. 3 Cost. perché determina una irragionevole disparità di trattamento «tra l'imputato sottoposto ad un fisiologico svolgimento della udienza preliminare e chi, senza colpa, risulti privato di facoltà processuali in conseguenza di tardive scelte della pubblica accusa»;

che, infine, il rimettente ribadisce che la questione riguarda nella specie solo la modificazione delle imputazioni relative alle violazioni penali tributarie (emissione e utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti) tardivamente contestate dall'organo della pubblica accusa;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata, in quanto la situazione verificatasi nel giudizio *a quo* sarebbe «addebitabile all'imputato» e non sussisterebbe quindi alcuna violazione dei principi costituzionali evocati;

Considerato che il Tribunale di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 516, 517 e 519 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono la facoltà dell'imputato di chiedere al giudice del dibattimento il rito abbreviato, relativamente al fatto diverso o al reato concorrente, quando la nuova contestazione risulti tardivamente formulata dal pubblico ministero;

che risulta, in fatto, che alcuni degli imputati erano stati rinviati a giudizio, tra l'altro, per i reati di emissione e di utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti e di dichiarazione fraudolenta dei redditi previsti dall'art. 4, comma 1, lettere *d*) e *f*), del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito nella legge 7 agosto 1982, n. 516 (come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 16 marzo 1991, n. 83, convertito con modificazioni nella legge 15 maggio 1991, n. 154), norma abrogata dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, che ha riformulato le originarie fattispecie incriminatrici;

che a seguito delle sopravvenute modifiche legislative il pubblico ministero aveva provveduto a riformulare i capi di imputazione relativi alle lettere *d*) e *f*) dell'art. 4 del citato decreto-legge solo all'udienza dibattimentale del 28 ottobre 2002, pur essendo il decreto legislativo n. 74 del 2000 già in vigore al momento — 28 ottobre 2000 — in cui aveva avuto inizio l'udienza preliminare;

che in particolare nel novellato capo B) dell'imputazione il pubblico ministero aveva contestato «l'inserimento della documentazione fiscale asseritamente falsa nelle dichiarazioni annuali di imposta», riferendosi al reato previsto dall'art. 2 del decreto legislativo n. 74 del 2000;

che il rimettente denuncia pertanto la violazione dell'art. 24 Cost., in quanto la tardiva contestazione operata dal pubblico ministero ha determinato la perdita irrimediabile del rito abbreviato, perdita non addebitabile a negligenza né derivante da una consapevole scelta processuale dell'imputato, nonché dell'art. 3 Cost., a cagione della irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato che può esercitare la facoltà di presentare richiesta di giudizio abbreviato nel corso dell'udienza preliminare e chi risulta privato di tale facoltà in conseguenza di «tardive scelte della pubblica accusa»;

che tuttavia, come è stato precisato dalle sezioni unite della Corte di cassazione, l'emissione di fatture per operazioni inesistenti è ora contemplata dall'identica fattispecie di cui all'art. 8 del predetto decreto legislativo, la quale perciò si pone in rapporto di continuità normativa con l'identica fattispecie prevista dal decreto-

legge n. 429 del 1982, mentre la condotta di mera utilizzazione mediante registrazione in contabilità delle fatture emesse per operazioni inesistenti non è più prevista come reato, e pertanto l'intervenuta abrogazione determina la non punibilità di tale condotta;

che l'utilizzazione di tali fatture rimane quindi sanzionata soltanto in quanto integri la fattispecie di dichiarazione fraudolenta dei redditi mediante uso di fatture o di altri documenti per operazioni inesistenti, ora prevista dall'art. 2 del decreto legislativo n. 74 del 2000, che si pone anch'esso in rapporto di continuità normativa con l'analoga previsione di cui al previgente art. 4, comma 1, lettera *f*), del decreto-legge n. 429 del 1982 e nello stesso tempo prevede il nuovo reato di dichiarazione fraudolenta in tema di imposta sul valore aggiunto;

che il rimettente dà atto che nell'originaria formulazione del capo di imputazione il pubblico ministero aveva contestato il reato di cui all'art. 4, comma 1, lettera *f*), del decreto-legge n. 429 del 1982, ma rileva come «dalla mera lettura delle singole condotte» il riferimento alla lettera *f*) «appaia meramente declamato, senza alcuna effettiva corrispondenza nei comportamenti rimproverati all'imputato» e «senza alcuna contestazione del concreto successivo impiego di tale documentazione non genuina mediante inserimento nelle dichiarazioni dei redditi»;

che sulla base di tali considerazioni non è dato comprendere se ci si trovi di fronte ad un fatto nuovo, ad un fatto diverso o ad un reato concorrente, ovvero, nel caso in cui risulti che l'utilizzazione delle false fatture nelle dichiarazioni annuali di imposta era stata contestata in fatto, sia possibile fare applicazione dell'art. 521, comma 1, cod. proc. pen;

che il giudice *a quo* sostiene inoltre che non può «revocarsi in dubbio come il principio del necessario adeguamento [...] dell'imputazione al fatto effettivamente emergente dagli atti [...] debba valere anche quando detto adeguamento si imponga in ragione del mutamento del quadro normativo», senza peraltro esporre le ragioni per cui detta evenienza debba necessariamente comportare la modifica dell'imputazione da parte del pubblico ministero;

che l'incertezza in ordine alla situazione processuale su cui si innesta la questione di legittimità costituzionale si traduce nella sua manifesta inammissibilità per difetto di motivazione.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 516, 517 e 519 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Milano con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* NEPPI MODONA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 3 novembre 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 414

Ordinanza 24 ottobre - 3 novembre 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Giudice che abbia rigettato la richiesta di applicazione della pena concordata - Incompatibilità a partecipare all'udienza preliminare - Mancata previsione - Omessa motivazione in ordine ai parametri costituzionali invocati - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. proc. pen., art. 34.
- Costituzione, artt. 25 e 101.

### 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

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34 del codice di procedura penale promosso con ordinanza emessa il 30 gennaio 2004 dal G.I.P. del Tribunale di Catania, nel procedimento penale a carico di Gravagna Francesco, iscritta al n. 691 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2004.

Udito nella camera di consiglio del 28 settembre 2005 il giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto che, con ordinanza del 30 gennaio 2004, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Catania, nell'ambito di un'udienza preliminare a carico di un soggetto imputato di alcune estorsioni, e nei confronti del quale, sempre in sede di udienza preliminare, aveva rigettato la richiesta di applicazione della pena concordata tra le parti, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 del codice di procedura penale (Incompatibilità determinata da atti compiuti nel procedimento) in riferimento agli artt. 25 e 101 della Costituzione;

che, secondo il remittente, detta questione non si poneva prima della legge 8 aprile 1993, n. 105 (Modifica all'art. 425 del codice di procedura penale, in materia di sentenza di non luogo a procedere) — che ha eliminato l'aggettivo «evidente» nell'art. 425 cod. proc. pen. — e soprattutto prima della introduzione, con la legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice di procedura penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), del nuovo sistema che ha inciso profondamente sulla natura dell'udienza preliminare;

che, prima di tali riforme, l'udienza preliminare si configurava come una «verifica che opera su un piano squisitamente processuale, essendo il giudice chiamato a decidere non sul pieno merito della *res iudicanda*, ma sull'ammissibilità o meno della domanda di giudizio rivolta dal pubblico ministero»;

che, a seguito delle citate riforme, la situazione si sarebbe invece «letteralmente rovesciata», dal momento che l'apprezzamento del giudice del merito, ormai privo di quei caratteri di sommarietà, che prima delle riforme erano tipici di una delibazione tendenzialmente circoscritta allo stato degli atti, sarebbe ormai pieno;

che, d'altro canto, sul versante dell'art. 444 cod. proc. pen., sin dal 1992, la Corte costituzionale avrebbe affermato l'incompatibilità del, che abbia respinto la richiesta di applicazione di pena concordata ex art. 444 cod. proc. pen., a partecipare all'udienza dibattimentale, o al giudizio abbreviato;

che, secondo il rimettente, fino ad oggi sarebbe prevista la causa d'incompatibilità nell'ipotesi in cui, dopo il rigetto della richiesta ex art. 444 cod. proc. pen., si proceda con il giudizio abbreviato, sulla base del testuale disposto dell'art. 34, primo comma, cod. proc. pen., mentre qualche dubbio emergerebbe nell'ipotesi in cui si proceda a giudizio ordinario, in quanto sarebbe necessario verificare se la pienezza del giudizio conseguente all'udienza preliminare in assenza di riti alternativi, come affermato dalla Corte costituzionale nelle più recenti pronunce, sia ormai assimilabile a quella propria del giudizio abbreviato;

che, pertanto, secondo il giudice *a quo*, la questione sarebbe meritevole di ricevere il vaglio della Corte costituzionale in quanto, sulla base dell'attuale natura dell'udienza preliminare alla luce delle riforme e dell'evoluzione giurisprudenziale, «sembrebbene che il giudizio conseguente sia dotato di pienezza, non diversamente dal dibattimento o dal giudizio abbreviato e conseguentemente che, accanto alle sopra indicate ipotesi di incompatibilità conseguenti al rigetto dell'applicazione della pena, sia da annoverare anche il giudizio scaturente dall'udienza preliminare in generale e non soltanto a seguito di giudizio abbreviato».

Considerato che il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Catania dubita, in riferimento agli artt. 25 e 101 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 34 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare all'udienza preliminare del giudice che abbia rigettato la richiesta di applicazione della pena concordata tra le parti nel corso dell'udienza preliminare;

che la questione è manifestamente inammissibile per omessa motivazione in ordine ai parametri di cui si deduce la violazione (cfr. ordinanze nn. 23, 126, 149 e 197 del 2005).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli articoli 25 e 101 della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Catania, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* FINOCCHIARO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 3 novembre 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 415

*Ordinanza 24 ottobre - 3 novembre 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Avviso all'indagato della conclusione delle indagini preliminari - Mancata previsione - Lamentata disparità di trattamento rispetto all'imputato dinanzi al giudice ordinario e lesione del diritto di difesa e del diritto della persona accusata di essere informata, nel più breve tempo possibile, dell'accusa elevata a suo carico - Questione analoga ad altre già dichiarate manifestamente infondate - Manifesta infondatezza.**

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

### 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

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), promosso con ordinanza emessa il 15 novembre 2004 dal giudice di pace di Rutigliano, nel procedimento penale a carico di Natale Maria Teresa, iscritta al n. 178 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2005.

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

Udito nella camera di consiglio del 28 settembre 2005 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Ritenuto che con ordinanza del 15 novembre 2004 il giudice di pace di Rutigliano — nell'ambito di un procedimento penale a carico di un imputato per i reati di cui agli artt. 594, 612 e 582 del codice penale — ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede che il pubblico ministero, ricevuta la relazione di cui all'art. 11 del citato decreto legislativo, «se non richiede l'archiviazione, esercita l'azione penale» senza l'obbligo di notificare all'indagato l'avviso della conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen.;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente riferisce che la violazione dell'art. 3 Cost. apparirebbe evidente per la disparità di trattamento che viene riservata al cittadino imputato in un giudizio dinanzi al giudice di pace, rispetto a quello imputato dinanzi al giudice ordinario;

che, quanto alla violazione dell'art. 24 della Costituzione, sarebbe in sostanza negata all'imputato la possibilità di difendersi in ogni stato e grado del procedimento in quanto egli verrà a conoscenza della pendenza a suo carico di un processo penale solamente con la notifica del decreto di citazione, comprimendosi ingiustificatamente quel fondamentale diritto di difesa che deve caratterizzare anche la fase antecedente il processo;

che, infine, la violazione dell'art. 111 Cost. sarebbe evidente perché verrebbe disatteso il disposto del terzo comma, secondo cui «nel processo penale la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico, disponga del tempo e delle condizioni necessarie per preparare la sua difesa»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata poiché questioni analoghe sono state già dichiarate manifestamente infondate dalla Corte costituzionale.

Considerato che il giudice di pace di Rutigliano dubita, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 15 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14, della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui prevede che il pubblico ministero, ricevuta la relazione di cui all'art. 11 del citato decreto legislativo, «se non richiede l'archiviazione, esercita l'azione penale» senza l'obbligo di notificare all'indagato l'avviso della conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen.;

che secondo il remittente la disposizione censurata determina una irragionevole disparità di trattamento tra il soggetto indagato per un reato di competenza del giudice di pace, che si trova nell'impossibilità di svolgere adeguatamente la sua difesa, e il soggetto sottoposto a indagini per reati di competenza del giudice ordinario, e si pone altresì in contrasto con l'art. 111, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede che la persona accusata di un reato deve essere informata nel più breve tempo possibile dell'accusa elevata a suo carico e deve disporre del tempo e delle condizioni necessari per preparare la difesa;

che, con le ordinanze n. 85 del 2005, n. 349 e n. 201 del 2004, questa Corte ha dichiarato manifestamente infondate analoghe questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento ai medesimi parametri, sul rilievo che il procedimento davanti al giudice di pace configura un modello di giustizia non comparabile con il procedimento per i reati di competenza del tribunale, che verrebbe ad essere snaturato dall'innesto dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, posto che tale procedura incidentale appare incompatibile con le finalità di snellezza, semplificazione e rapidità che connotano questa particolare forma di giurisdizione penale;

che la questione deve pertanto essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, terzo comma, della Costituzione, dal giudice di pace di Rutigliano con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* FINOCCHIARO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 3 novembre 2005..

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 416

*Ordinanza 24 ottobre - 3 novembre 2005*

Giudizio di ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti di un senatore per diffamazione a mezzo stampa - Dichiarazione di insindacabilità delle opinioni espresse, emessa dalla Camera di appartenenza - Ricorso del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano - Denunciata lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite - Requisiti soggettivo e oggettivo di un conflitto tra poteri dello Stato - Assistenza - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica 23 luglio 2003.
- Costituzione, art. 68, comma primo; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26, comma 3.

#### 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;

#### ORDINANZA

nel giudizio di ammissibilità del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 23 luglio 2003 relativa alla insindacabilità delle opinioni espresse dal senatore Raffaele Jannuzzi nei confronti del Procuratore della Repubblica dottor Giancarlo Caselli ed altri ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, giudizio promosso con ricorso del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano nei confronti del Senato della Repubblica, depositato in cancelleria il 29 marzo 2005 ed iscritto al n. 286 del registro ammissibilità conflitti.

Udito nella camera di consiglio del 28 settembre 2005 il giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto che il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla delibera del Senato della Repubblica, approvata in data 23 luglio 2003, con la quale si è affermato che i fatti per i quali è in corso un procedimento penale a carico del senatore Raffaele Jannuzzi per il reato di diffamazione a mezzo stampa, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle proprie funzioni, e sono pertanto insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che il giudice premette di procedere penalmente nei confronti del senatore Jannuzzi in relazione al reato di cui agli artt. 595 cod. pen., 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), 61, n. 10 e 99, comma 4, cod. pen., perché, quale autore dell'articolo di giornale pubblicato sul settimanale «Panorama», nel numero del 22 novembre 2001, dal titolo «Pressione bassa e udienze infinite», offendeva la reputazione del dottor Giancarlo Caselli, all'epoca Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, del dottor Guido Lo Forte, Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Palermo, del dottor Roberto Scarpinato, Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Palermo e del dottor Gioacchino Natoli, Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, divulgando la tesi secondo cui il processo al senatore Andreotti era stato instaurato per finalità politiche;

che il giudice ricorrente dà conto, altresì, di procedere penalmente nei confronti del senatore Jannuzzi per il medesimo reato, in relazione all'articolo pubblicato sul numero del 29 novembre 2001 del suddetto settimanale, e intitolato «Il pentito? Ai pm piace double face», con il quale avrebbe offeso la reputazione del dottor Giancarlo Caselli, all'epoca Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, del dottor Guido Lo Forte, Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Palermo, del dottor Antonio Ingroia, Sostituto Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Palermo e del dottor Gioacchino Natoli, Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, affermando che i magistrati avrebbero commesso abusi e illegalità nella gestione dei collaboratori di giustizia;

che, riferisce il giudice per le indagini preliminari, le persone offese avevano proposto querela nei confronti del senatore Jannuzzi, nonché del direttore *pro tempore* del settimanale, ritenendo diffamatorie le dichiarazioni riportate in entrambi gli articoli;

che, a seguito della lettera in data 25 marzo 2003 con cui il senatore Jannuzzi aveva sottoposto al Senato la questione della applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost., in relazione ai fatti oggetto dei procedimenti penali a suo carico, il Senato, nella deliberazione del 23 luglio 2003, accogliendo la conforme proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, stabiliva che le opinioni espresse nei suddetti articoli di stampa erano coperte dalla insindacabilità, in quanto espresse nell'esercizio della funzione parlamentare;

che, successivamente a tale deliberazione, il pubblico ministero avanzava richiesta di archiviazione dei procedimenti nei confronti del senatore;

che il giudice per le indagini preliminari, all'esito dell'udienza *ex art.* 409 cod. proc. pen., ha ritenuto di dover sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in relazione alla citata delibera di insindacabilità del Senato;

che il giudice ricorrente afferma innanzitutto la ammissibilità del conflitto, sia sotto il profilo soggettivo, essendo egli competente a decidere, nell'ambito delle funzioni giurisdizionali attribuite, sulla illiceità della condotta dell'imputato e dunque a dichiarare la volontà del potere cui appartiene, sia sotto il profilo oggettivo, dovendo egli valutare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. e della «lesione della propria sfera di attribuzioni giurisdizionali, costituzionalmente garantita, giacché illegittimamente menomata dalla suindicata deliberazione del Senato»;

che, quanto al merito, il giudice per le indagini preliminari sostiene che tale decisione del Senato si porrebbe in contrasto con la costante giurisprudenza costituzionale, in base alla quale, ai fini del riconoscimento della insindacabilità delle opinioni espresse da un membro del Parlamento, è necessaria la sussistenza del nesso funzionale tra tali opinioni e la funzione parlamentare, nesso che si riscontra allorché sussista una sostanziale identità di contenuto fra l'opinione manifestata in sede parlamentare e quella espressa nella sede esterna;

che, al contrario, la delibera del Senato adottata nella seduta del 23 luglio 2003 sarebbe in contrasto con tale interpretazione, dal momento che non esisterebbe alcun elemento da cui desumere la sussistenza di una corrispondenza sostanziale tra gli articoli di stampa oggetto delle querele e le opinioni espresse dal senatore Jannuzzi in specifici atti parlamentari e che, pertanto, mancherebbe ogni nesso con le funzioni parlamentari, di talché la condotta del senatore non sarebbe coperta dall'immunità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., e dovrebbe, pertanto, rientrare nella cognizione riservata al sindacato giurisdizionale;

che, conseguentemente, il giudice per le indagini preliminari solleva conflitto di attribuzione e chiede a questa Corte di dichiarare «che non spettava al Senato della Repubblica la valutazione della condotta addebitabile al senatore Jannuzzi Raffaele, in quanto estranea alla previsione di cui all'art. 68, primo comma, Cost., e chiede, altresì, di annullare la delibera del Senato in data 23 luglio 2003.

Considerato che in questa fase la Corte è chiamata, ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), a stabilire esclusivamente se il ricorso sia ammissibile, valutando, senza contraddittorio tra le parti, se sussistano il requisito soggettivo e quello oggettivo di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, rimanendo impregiudicata ogni definitiva decisione anche in ordine all'ammissibilità;

che, quanto al requisito soggettivo, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano è legittimato a sollevare il conflitto, essendo competente a dichiarare definitivamente, in relazione al procedimento giurisdizionale del quale è investito, la volontà del potere cui appartiene, in considerazione della posizione di indipendenza, costituzionalmente garantita, di cui godono i singoli organi giurisdizionali;

che, analogamente, il Senato della Repubblica, che ha deliberato l'insindacabilità delle opinioni espresse da un proprio membro, è legittimato ad essere parte del conflitto, in quanto anch'esso organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene;

che, per quanto attiene al profilo oggettivo del conflitto, il ricorrente denuncia la menomazione della propria sfera di attribuzione, garantita da norme costituzionali, in conseguenza dell'adozione, da parte del Senato, di una deliberazione ove si afferma, in modo asseritamente illegittimo, che le opinioni espresse da un proprio membro rientrano nell'esercizio delle funzioni parlamentari, e che pertanto sono coperte dalla garanzia di insindacabilità stabilita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, pertanto, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione proposto dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano nei confronti del Senato della Repubblica con l'atto introduttivo indicato in epigrafe;*

*Dispone:*

a) *che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al ricorrente giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano;*

b) *che l'atto introduttivo e la presente ordinanza siano, a cura del ricorrente, notificati al Senato della Repubblica entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere poi depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di venti giorni previsto dall'art. 26, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 3 novembre 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 85

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 ottobre 2005*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Abruzzo in materia di procedure per la realizzazione di impianti di energia eolica - Procedure di autorizzazione delle istanze per la realizzazione di impianti eolici presentate successivamente al 31 maggio 2005 - Sospensione fino all'approvazione del piano energetico ambientale regionale (e, comunque, non oltre il 30 giugno 2006) - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia - Violazione delle norme di attuazione della Direttiva 2001/77/CE in materia di promozione di fonti energetiche rinnovabili - Lamentata lesione della sfera di competenza esclusiva dello Stato in attuazione di impegni internazionali (Protocollo di Kyoto) e comunitari in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili - Invasione delle competenze esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza.**

- Legge della Regione Puglia 11 agosto 2005, n. 9, art. 1, commi 1 e 3.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. a), e), e s), e terzo; direttiva CEE 27 settembre 2001, n. 77, ratificata con decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12; protocollo di Kyoto, ratificato con legge 1° giugno 2002, n. 120.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato, presso i cui uffici, in Roma, via dei Portoghesi n. 12, domicilia.

Contro la Regione Puglia in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 e 3, della legge regionale n. 9 dell'11 agosto 2005, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 102 del 12 agosto 2005 recante «Moratoria per le procedure di valutazione d'impatto ambientale e per le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica».

La presentazione del presente ricorso è stata decisa dal Consiglio dei ministri nella riunione del 5 ottobre 2005 (si depositeranno estratto del verbale e relazione del Ministro proponente).

Con la legge in esame la Regione Puglia sospende, fino alla definizione e approvazione del piano energetico ambientale regionale e, comunque, fino e non oltre il 30 giugno 2006, le procedure autorizzative, presentate successivamente al 31 maggio 2005, per la realizzazione di impianti eolici, con esclusione di quelli di microgenerazione a unica turbina di potenzialità nominale fino a 1 MW, destinati in via prioritaria all'autoconsumo, nonché degli impianti di piccola taglia, definiti dalla legge stessa attraverso la specificazione della loro potenza massima.

La legge presenta vizi di legittimità costituzionale relativamente alle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 1 e collegato comma 3, e viene impugnata per i seguenti motivi:

1) le disposizioni regionali si pongono in contrasto con i principi fondamentali in materia produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, al cui rispetto è tenuta la Regione Puglia, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Costituzione. Tali principi sono disciplinati nell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, che dà attuazione alla direttiva 2001/77/CE, dichiara di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili le opere per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, (nonché le opere e le infrastrutture connesse, indispensabili per la loro realizzazione) e prevede il rilascio entro un termine predefinito di un'autorizzazione unica da parte della regione, nel rispetto della normativa ambientale e di tutela paesaggistica e storico-artistica;

2) considerato che l'incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (fra le quali è annoverato l'eolico) è obiettivo perseguito dallo Stato in attuazione di impegni internazionali, (Protocollo di Kyoto, ratificato con legge 1° giugno 2002, n. 120) e comunitari, (direttiva 2001/77/CE, attuata con il citato decreto legislativo n. 387 del 2003), impegni di cui è responsabile lo Stato nei confronti degli ordinamenti internazionale e comunitario, la norma regionale si pone in contrasto con quanto disposto dall'art. 117, comma 1, della Costituzione, circa l'obbligo di conformarsi ai vincoli derivanti dall'ordinamento internazionale e comunitario e lede la competenza esclusiva statale in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea, di cui all'art. 117, comma 2, lettera a) della Costituzione;

3) considerato che il produrre energia mediante fonti rinnovabili, quali quella eolica, è esigenza finalizzata dalla legge nazionale alla salvaguardia ed alla tutela dell'ambiente, la Regione Puglia, imponendo una moratoria sulla realizzazione di determinati impianti di energia eolica, invade la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione;

4) la Regione Puglia subordinando la realizzazione di impianti eolici di produzione di energia elettrica alla approvazione di un Piano regionale, incide indebitamente ed unilateralmente nel complessivo sistema elettrico nazionale, introducendo misure particolari di sfavore atte ad incidere sullo sviluppo del mercato delle fonti rinnovabili di derivazione eolica, frapponendo ostacoli al libero accesso nel settore dell'energia e creando uno squilibrio nella concorrenza fra i diversi modi di produzione dell'energia. Al contrario l'interesse nazionale nel settore energetico impone di ridurre la dipendenza e la vulnerabilità del sistema anche attraverso la diversificazione delle fonti e l'aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili. La disposizione regionale, quindi si pone in contrasto con la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, e con gli indirizzi legittimamente assunti nella legislazione statale di settore.

*P. Q. M.*

*Si chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 e 3, della legge regionale n. 9 dell'11 agosto 2005 pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 102, del 12 agosto 2005, recante: «Moratoria per le procedure di valutazione d'impatto ambientale e per le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica» con ogni consequenziale pronuncia e si confida che, prima della discussione del ricorso la Regione Puglia faccia autonomamente cessare la materia del contendere.*

Roma, addì 6 ottobre 2005

L'AVVOCATO DELLO STATO: Giuseppe FIENGO

05C1083

N. 86

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 ottobre 2005  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Calabria in materia di 'spoil system' - Prevista decadenza automatica, in concomitanza con la nomina dei direttori generali delle Aziende sanitarie e ospedaliere, dei direttori amministrativi e sanitari, nonché dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei responsabili dei distretti sanitari territoriali - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata lesione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di affidamento del cittadino nella libera esplicazione dell'autonomia negoziale - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile».**

- Legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, art. 14, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 41, 97 e 117, comma secondo, lett. l).

**Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Calabria in materia di emergenza rifiuti - Sospensione, sino all'approvazione del nuovo piano regionale dei rifiuti, della realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro, nonché della realizzazione e dell'esercizio dell'impianto di smaltimento e stoccaggio dei rifiuti solidi urbani di Reggio Calabria - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata esorbitanza dalle competenze legislative regionali in materia di protezione civile e violazione dei principi fondamentali della legge n. 225/1992 - Contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (in relazione alle direttive sui rifiuti pericolosi e sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio) nonché con il potere ministeriale di adottare in via sostitutiva i provvedimenti necessari all'elaborazione del piano di gestione dei rifiuti - Unilaterale sospensione di provvedimenti del Commissario delegato per l'emergenza ambientale adottati previa intesa con la Regione - Lesione del principio di leale collaborazione.**

- Legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, artt. 14, comma 5, e 33, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, commi primo, secondo, lett. s), e terzo, e 120, comma secondo; legge 24 febbraio 1992, n. 225, artt. 2, 5 e 12; decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modifiche nella legge n. 9 novembre 2001, n. 401; decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, art. 22, comma 8; direttive 91/689/CEE e 94/62/CE.

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Calabria - Modalità con cui gli organi regionali di indirizzo politico effettuano le nomine per le quali è necessario il concerto o l'intesa con altre autorità o amministrazioni - Possibilità per l'autorità regionale di provvedere autonomamente, nell'ambito della terna di nomi da essa originariamente proposti, qualora nel termine previsto non pervenga gradimento su almeno uno di essi o il rifiuto di gradimento non sia adeguatamente motivato - Obbligo di comunicare una nuova terna di nomi nel solo caso di ricusazione per mancanza dei necessari requisiti di professionalità e competenza - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con principi fondamentali della legislazione statale relativa ai rapporti fra Università e Servizio sanitario - Elusione del principio dell'intesa «forte» fra Regione e Università - Violazione dell'autonomia universitaria - Esorbitanza dalla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e di ricerca scientifica e tecnologica - Lesione del principio di leale collaborazione fra autonomie costituzionalmente garantite.**

- Legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, art. 24 (in particolare commi 3, 5 e 6).
- Costituzione, artt. 33, comma sesto, 117, comma terzo, e 120, comma secondo; decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, artt. 1, comma 2, lett. b) (come attuato dall'art. 6 del d.P.C.M. 24 maggio 2001), e 4, comma 2; legge 30 novembre 1998, n. 419, art. 6.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è per legge domiciliato.

Contro la Regione Calabria in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, 7 e 8 della legge regionale della Calabria n. 13 del 17 agosto 2005 pubblicata sul B.U.R. n. 3 del 20 agosto 2005 in base alla deliberazione 14 ottobre 2005 del Consiglio dei ministri che unitamente al presente ricorso verrà depositata.

La legge regionale n. 13 del 2005 della Regione Calabria recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale finanziario (collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2003, n. 8)» presenta alcuni profili di illegittimità costituzionale contenuti negli articoli 14 comma 5, in materia di *spoils system*, 14, comma 5, 33 comma 2 in materia di emergenza rifiuti, e 24 in materia di nomine universitarie.

La legge presenta profili di illegittimità costituzionale per i seguenti motivi:

1. — L'articolo 14, comma 3, in materia di *spoils system*, risulta illegittima nella parte in cui prevede la decadenza automatica delle nomine effettuate dai direttori generali delle Asl nei confronti dei direttori amministrativi e sanitari, nonché dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi, oltre che dei responsabili dei distretti sanitari territoriali, per violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.

La decadenza automatica, infatti, esclude qualsiasi valutazione tecnica circa la professionalità delle persone decadute ed è suscettibile di pregiudicare l'imparzialità dell'amministrazione e di incidere anche sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa, inficiando quindi il principio del buon andamento. Si precisa, altresì, che tali nomine non sono effettuate dall'organo politico, ma dal direttore generale delle aziende sanitarie ed ospedaliere.

La norma, inoltre, incidendo su rapporti precedentemente instauratisi, il cui termine è stabilito contrattualmente, determina, da un lato, la lesione del principio di affidamento del cittadino nella libera esplicazione dell'autonomia negoziale, tutelato dagli artt. 2 e 41 della Costituzione, dall'altro l'invasione della competenza in materia di «ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, comma 2, lett. i) Cost., che pertanto risulta violata.

2. — L'articolo 14, comma 5 e l'articolo 33, comma 2, in materia di emergenza rifiuti. Prevede che la regione sospenda la realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro (art. 14, comma 5) e la realizzazione e l'esercizio dell'impianto di smaltimento e stoccaggio dei rifiuti di Reggio Calabria (art. 3, comma 2), di cui all'ordinanza del commissario delegato per l'emergenza ambientale, nominato a seguito della dichiarazione dello stato d'emergenza nella regione, in attesa dell'approvazione ed attuazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti.

Lo stato d'emergenza nella Regione Calabria è stato dichiarato ai sensi dell'art. 5, comma 1, legge n. 225/1992 con d.P.C.m. del 12 settembre 1997 e prorogato, da ultimo, con d.P.C.m. del 23 dicembre 2004, fino al 31 dicembre 2005. Durante tale stato d'emergenza, il commissario delegato è preposto ad effettuare gli interventi necessari al superamento dell'emergenza ambientale nel settore sia delle acque che dei rifiuti.

Le disposizioni di cui sopra, pertanto:

a) eccedono dalle competenze legislative regionali in materia di protezione civile, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, violandone i principi fondamentali di cui alla legge n. 225/1992 (in particolare gli articoli 2, 5 e 12);

b) violano l'articolo 117, comma 1, della Costituzione, in riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, nonché l'articolo 117, comma 2, lett. s) della Costituzione, in quanto i Piani di gestione dei rifiuti sono predisposti dalle regioni come previsto dalla direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, dalla direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e dalla direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, attuate dal d.lgs. n. 22/1997. L'articolo 22, comma 8, di quest'ultimo, prevede espressamente che in caso di inerzia della regione il Ministro dell'ambiente adotta in via sostitutiva i provvedimenti necessari alla elaborazione del piano. La sospensione adottata della legge regionale di fatto blocca le iniziative intraprese dal commissario delegato e viola i principi costituzionali da ultimo richiamati;

c) violano il principio di leale collaborazione, di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione in quanto la vigente normativa di protezione civile (d.l. n. 343/2001, convertito con modificazioni, dalla legge n. 401/2001) dispone che le ordinanze di protezione civile debbano essere emanate d'intesa tra il Governo e la regione interessata, proprio allo scopo di evitare che disposizioni, pur se eccezionali, possano porre in essere invasione delle competenze reciproche. Con la norma in esame, quindi, la regione, sospendendo unilateralmente gli effetti di provvedimenti adottati previa intesa, viola il principio della leale collaborazione.

3. — L'articolo 24, con riferimento, in particolare, ai commi 3, 5 e 6, in materia di nomine universitarie, nello stabilire le modalità con cui gli organi di indirizzo politico della regione (il presidente della giunta ovvero del consiglio) procedono alle nomine per le quali sono previsti il concerto ovvero l'intesa con altre autorità o amministrazioni, appare censurabile laddove prevede, che l'autorità regionale competente, da un lato, possa prescindere dal gradimento delle predette autorità o amministrazioni sulla proposta di una terna di nomi indicati solo dalla regione, senza considerare alcuna controproposta, qualora la preferenza non venga espressa entro il termine previsto ovvero non sia adeguatamente motivata (commi 3 e 6) e che, dall'altro, debba precedere all'individuazione di una nuova terna di nomi solo se uno o tutti i nominativi proposti vengono rifiutati per mancanza dei soli requisiti di professionalità e competenza (comma 5).

4. — Le suddette disposizioni violano, in particolare:

l'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 571 del 1999; laddove si stabilisce il principio fondamentale per cui il direttore generale dell'azienda ospedaliero-universitaria è nominato dalla regione, acquisita l'intesa con il rettore dell'università. La suddetta norma statale, prevedendo l'intesa tra regioni e rettore sulla nomina del direttore generale (cfr. sent. Corte cost. n. 351/1991, sull'accezione «forte» del concetto di intesa), pone i due soggetti coinvolti nel procedimento in esame su di un piano di assoluta parità. L'art. 24 della legge regionale in esame ed in particolare nel comma 5, elude il principio dell'intesa nella parte in cui il ruolo svolto dal rettore di codeterminazione del contenuto dell'atto di nomina connessa all'intesa sembra sostanziarsi in una mera «attività consultiva non vincolante» (cfr. sent. Corte cost. n. 27 del 2004), venendo meno quella posizione assolutamente paritaria necessaria affinché possa parlarsi di intesa. Da ultimo, con sentenza n. 378/2005, la Corte costituzionale ha affermato «... Che l'esigenza di leale cooperazione, insita nell'intesa, non esclude a priori la possibilità di meccanismi idonei a superare l'ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un'accordo sul contenuto del provvedimento da adottare; anzi, la vastità delle materie oggi di competenza legislativa concorrente comporta comunque, specie quando la rilevanza degli interessi pubblici è tale da rendere imperiosa l'esigenza di provvedere, l'opportunità di prevedere siffatti meccanismi, fermo il loro carattere sussidiario rispetto all'impegno leale delle parti nella ricerca di una soluzione condivisa. Tali meccanismi, quale che ne sia la concreta configurazione, debbono in ogni caso essere rispettosi delle esigenze insite nella scelta, operata dal legislatore costituzionale, con il disciplinare la competenza legislativa in quella data materia: e pertanto deve trattarsi di meccanismi che .... non declassino l'attività di codeterminazione connessa all'intesa di una mera attività consultiva; che prevedano l'allocatione delle funzioni amministrative nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.». Tali precetti possono essere applicati anche alle intese tra regione e università in ragione della riconosciuta autonomia di quest'ultima che deve conformarsi ai soli «limiti delle leggi stabilite dallo Stato», ai sensi dell'articolo 33 della Costituzione.

l'art. 1, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 517/1999, come attuato dall'art. 6 del d.P.C.m. 24 maggio 2001, recante «Linee guida concernenti i protocolli di intesa da stipulare tra regioni e università per lo svolgimento delle attività assistenziali delle università nel quadro della programmazione nazionale e regionale ai sensi dell'art. 1,

comma 2 del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517. Intesa, ai sensi dell'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59», laddove si prescrive che i rapporti tra il servizio sanitario regionale e le università siano informati al rispetto del principio della leale collaborazione.

La norma censurata, riducendo l'intesa ad un mero parere, da cui può prescindersi al decorrere del tempo e che non mette in posizione paritaria i due soggetti che devono addivenire all'intesa finisce col ledere l'autonomia universitaria, tutelata dall'articolo 33, sesto comma, Costituzione, la potestà legislativa concorrente nelle materie della tutela della salute e della ricerca scientifica e tecnologica di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, e viola i principi fondamentali contenuti nel d.lgs. n. 517/1999 (in particolare l'articolo 4, comma 2) nonché della legge n. 419 del 1998 (in particolare l'articolo 6) ed il principio di leale collaborazione tra autonomie costituzionalmente garantite ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Si chiede che voglia codesta Corte ecc.ma dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 3 e 5, dell'art. 33 comma 2, dell'art. 24 della legge della Regione Calabria n. 13 del 17 agosto 2005.*

*Saranno depositati:*

- 1) *estratto della delibera del Consiglio dei ministri 14 ottobre 2005;*
- 2) *rapporto sulla legge del Dip.to affari regionali.*

Roma, addì 15 ottobre 2005

L'AVVOCATO DELLO STATO: Aldo LINGUITI

05C1084

N. 87

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 ottobre 2005  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Enti locali - Comunità montane - Legge della Regione Sardegna - Norme concernenti le Comunità montane in via di soppressione - Adempimenti a carico dei Presidenti delle stesse - Mancato espletamento nel termine stabilito - Nomina di un Commissario *ad acta* da parte del Presidente della Regione - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata mancata previsione di idonee garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo regionale e della previa consultazione delle Comunità montane inadempienti - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge della Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12, art. 11, comma 3.
- Costituzione, artt. 117 e 120.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, contro Regione Sardegna, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore*, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della l.r. Sardegna 2 agosto 2005, n. 12, pubblicata nel B.U.R. 13 agosto 2005, n. 25.

La legge regionale n. 12 del 2 agosto 2005 (pubblicata nel B.U.R. 9 febbraio 2005, n. 2) «Norme per le unioni di comuni e le comunità montane: ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misura di sostegno per i piccoli comuni» — nei suoi 32 articoli disciplina le caratteristiche e le modalità di costituzione delle unioni di comuni e delle comunità montane per l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali.

Più precisamente, il richiamato art. 11, prevede che «Le comunità montane istituite con le leggi regionali elencate nell'allegata tabella A operano fino al novantesimo giorno successivo alla pubblicazione del piano di riordino degli ambiti territoriali ottimali di cui all'art. 2. A decorrere dal novantunesimo giorno si intendono abrogate le leggi e le disposizioni regionali elencate nell'allegata tabella A e le medesime comunità montane sono soppresse».

Al comma 2 precisa che sessanta giorni prima della scadenza del termine di cui al comma 1 i presidenti delle comunità montane comunicano all'assessore degli enti locali: a) lo stato di consistenza dei beni mobili ed immo-

bili, la ricognizione di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi; *b*) la situazione di bilancio; *c*) l'elenco dei procedimenti in corso; *d*) le tabelle organiche, la composizione degli organici, l'elenco del personale per qualifiche e ogni altra indicazione utile a definire la posizione giuridica.

Il terzo comma in particolare dispone che «Qualora i presidenti delle comunità montane non provvedano entro il termine, il presidente della regione nomina un commissario *ad acta*».

Tale ultima disposizione appare costituzionalmente illegittima, sotto i profili che vengono ora evidenziati, e pertanto il Governo — giusta delibera del 5 ottobre 2005 del Consiglio dei ministri (che per estratto si produce *sub-1*) — ai sensi dell'art. 127 Cost. la impugna con il presente ricorso per i seguenti

## M O T I V I

### *Violazione degli artt. 117 e 120 Cost.*

1. — Con il menzionato art. 11, comma 3, viene previsto il potere sostitutivo della regione in quanto si dispone che il presidente della regione nomini un commissario *ad acta* qualora i presidenti delle comunità montane in via di soppressione non provvedano entro un termine stabilito ad espletare gli adempimenti di cui al precedente comma 2.

La previsione di un potere sostitutivo in capo alla Regione Sardegna, pur essendo legittima in quanto la regione stessa, in quanto regione a statuto speciale, dispone di competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, a norma dell'art. 1, comma 2, lett. *b*) dello statuto di autonomia, non è peraltro essere subordinata al rispetto di apposite garanzie procedurali.

In particolare non si dispone che vi sia previa consultazione da parte del presidente della regione degli organi nei cui confronti opera il potere sostitutivo e quindi la norma viola il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., il cui rispetto è stato qualificato dalla Corte costituzionale, insieme ad altri requisiti, come condizione necessaria per l'esercizio dei poteri sostitutivi regionali.

Al riguardo si osserva che le comunità montane si qualificano come «un caso speciale di unioni di comuni» (Corte cost. sent. n. 244/2005) costituite per la valorizzazione delle zone montane allo scopo di realizzare particolari forme di cooperazione fra comuni che consentano l'esercizio più adeguato di funzioni proprie e funzioni conferite.

La competenza attribuita in materia alle regioni è da ricondurre alla competenza, legislativa regionale residuale *ex* art. 117, Cost. quarto comma, della Costituzione «nell'esercizio di tale potere le regioni peraltro dovranno rispettare ovviamente la Costituzione, i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e dall'ordinamento comunitario, nonché le prerogative costituzionali degli enti locali (art. 114 Cost.), tenendo anche conto delle indicazioni che possono trarsi in materia dagli artt. 123 u.c. e 44 u.c. della Costituzione (parere Consiglio di Stato n. 1506/2002-2003)».

Pertanto pur riconoscendo che le regioni hanno il potere di disciplinare la materia afferente alle comunità montane e quindi è legittimo l'esercizio del potere sostitutivo regionale nei confronti dei predetti enti, tuttavia tale esercizio deve sottostare agli stessi limiti che la Corte costituzionale con le sentenze n. 43/2004 e seguenti, ha posto per l'esercizio dei poteri sostitutivi delle regioni nei confronti degli enti locali di cui all'art. 114 Cost.

Tali poteri sostitutivi infatti afferma la Corte, sono da considerarsi eccezionali dal momento che il loro esercizio comporta una modificazione sia pure temporanea, dell'assetto delle competenze e una limitazione delle autonomie locali.

In particolare la giurisprudenza costituzionale ha ribadito i seguenti principi:

- 1) le ipotesi di esercizio dei poteri sostitutivi devono essere previste e disciplinate dalla legge;
- 2) la sostituzione può essere prevista solo per compiere atti o attività prive di discrezionalità nell'*an*;
- 3) il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della regione o sulla base di una decisione di questo;
- 4) la legge deve predisporre idonee garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione.

La disciplina regionale in questione non risponde a tutti i requisiti indicati dalla Corte costituzionale affinché possa essere legittimamente configurato un potere sostitutivo regionale, con riferimento alle comunità montane.

Nel testo della norma in esame infatti, non è prevista alcuna procedura per l'esercizio dei poteri di cui trattasi né, in conformità al principio di leale collaborazione è previsto «alcun meccanismo di collaborazione con l'ente inadempiente» (Corte cost. n. 69/2004).

Peraltro, la stessa Corte evidenzia, nella recente sentenza n. 244/2005 proprio in materia di comunità montane, che tali enti dispongono di un'autonomia fortemente garantita come dimostra, tra l'altro, «l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria regolamentare (art. 4, comma 5, legge n. 131/2003 recante: Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)».

Alla stregua di quanto esposto, la norma regionale *de qua* viola il principio costituzionale di leale collaborazione, in quanto la predetta autonomia statutaria ed organizzativa delle comunità montane deve essere, comunque, salvaguardata da parte delle regioni, ponendo in essere norme che prevedano un procedimento in grado di garantire, e non di mortificare, la partecipazione ed il coinvolgimento delle comunità montane nell'ambito della procedura di esercizio dei poteri sostitutivi.

In tal senso è l'insegnamento della Corte nella giurisprudenza ricordata.

*P. Q. M.*

*Si chiede che venga dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge regionale n. 12 del 13 agosto 2005. Si produce per estratto copia conforme delibera 2005 Consiglio dei ministri (ed allegato).*

Roma, addì 10 ottobre 2005

L'AVVOCATO DELLO STATO: Chiarina AIELLO

05C1085

N. 28

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 18 ottobre 2005  
(della Regione Veneto)*

**Leggi regionali - Legge della Regione Veneto 3 giugno 1993, n. 27 in materia di prevenzione dei danni derivanti da campi elettromagnetici generati da elettrodotti - Previsione di limiti di induzione magnetica inferiori ai valori successivamente fissati dal D.P.C.M. attuativo della legge quadro statale n. 36/2001 - Dichiarazione con sentenza del T.A.R. Veneto n. 3200/2005 dell'abrogazione implicita della predetta normativa regionale da parte di quella statale sopravvenuta - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto - Denunciata esorbitanza del potere esercitato dai limiti della giurisdizione - Lesione dell'autonomia regionale - Inapplicabilità dell'art. 10, legge n. 62/1953 per avvenuta abrogazione a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, ovvero per effetto della legge attuativa n. 131/2003 - Richiesta di annullamento dell'atto invasivo.**

- Sentenza T.A.R. Veneto 12 agosto 2005, n. 3200.
- Costituzione, artt. 5, 101, 114 e 117.

**In subordine: Conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni - Richiesta alla Corte costituzionale di sollevare davanti a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 62/1953, ove ritenuta non abrogata per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione e della legge attuativa n. 131/2003, per violazione dell'autonomia regionale.**

- Legge 10 febbraio 1953, n. 62, art. 10.
- Costituzione, artt. 5, 114 e 117.

Ricorso promosso dalla Regione del Veneto, in persona del dott. Luca Zaia, vice presidente *pro tempore* della giunta regionale (in assenza del presidente), autorizzato mediante deliberazione della giunta stessa 13 settembre 2005, n. 2486, rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dagli avv. prof. Mario Bertolissi del Foro di Padova, Romano Morra del Foro di Venezia e Andrea Manzi del Foro di Roma, presso quest'ultimo domiciliata in Roma, via F. Confalonieri 5,

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, via dei Portoghesi, 12 - Roma, avverso la sentenza

del T.a.r. Veneto 19 agosto 2005, n. 3200, per la dichiarazione che non spetta allo Stato, e nello specifico al T.a.r. Veneto, ritenere abrogata la legge regionale Veneto n. 27 del 3 giugno 1993 in forza dell'art. 10 della legge n. 62 del 1953, dell'art. 4 della legge n. 36 del 2001 e del d.P.C.m. 8 luglio 2003.

#### FATTO E DIRITTO

1. — Con sentenza 19 agosto 2005, n. 3200 — succintamente motivata, ai sensi del combinato disposto dell'art. 23, XI comma, e dell'art. 26, IV e V comma, della legge n. 1035 del 1971 — la sez. I del T.a.r. Veneto ha deciso un ricorso proposto dalla società Hesperia S.r.l. contro il Comune di Vazzola (TV) e la Regione del Veneto per l'annullamento della variante parziale n. 2 del p.r.g. del medesimo comune, adottata con delibera del Consiglio comunale di Vazzola n. 1 del 30 gennaio 2003 ed approvata con modifiche d'ufficio mediante delibera della giunta regionale n. 1656 del 26 maggio 2004.

Nell'accogliere il ricorso il tribunale amministrativo regionale ha implicitamente ritenuto abrogata la legge regionale n. 27 del 1993 in forza dell'art. 10 della legge n. 62 del 1953, dell'art. 4 della legge n. 36 del 2001 e del d.P.C.m. 8 luglio 2003, con ciò contravvenendo — per quanto si dirà nel prosieguo del presente atto — agli artt. 5, 101, 114, 117 e 134 Cost.

2. — Analoga questione, del resto, è già stata sottoposta al giudizio di codesto ecc.mo Collegio dalla stessa odierna ricorrente.

Va ricordato, a tale riguardo, che la Regione del Veneto con ricorso per conflitto di attribuzione datato 16 giugno 2005, ha chiesto a codesta ecc.ma Corte di dichiarare che non spetta allo Stato, e nel caso al T.a.r. Veneto, ritenere implicitamente abrogata la legge regionale Veneto n. 27 del 1993 e, di conseguenza, di annullare la sentenza 21 aprile 2005, n. 1735 della sez. II del T.a.r. del Veneto per violazione degli artt. 5, 101, 114, 117 e 134 Cost.

Infatti, con la sentenza 21 aprile 2005, n. 1735 il T.a.r. del Veneto decideva due distinti ricorsi proposti dalla società Panizzon Bruno & Figli per l'annullamento, con il primo, del provvedimento dirigenziale di diniego di concessione edilizia e della delibera consiliare di adozione della variante generale al p.r.g. del Comune di Schio (VI) e, con il secondo, del provvedimento dirigenziale di diniego di permesso di costruire: nell'accogliere il secondo dei due sopra menzionati ricorsi, il tribunale amministrativo regionale, assumendo di far applicazione del disposto di cui all'art. 10 della legge n. 62 del 1953, dichiarava che «a seguito dell'entrata in vigore della legge quadro n. 36 del 2001 completata a regime con l'emanazione del d.P.C.m. 8 luglio 2003 per quanto riguarda i valori soglia per le emissioni elettromagnetiche, la normativa da applicare doveva essere quella nazionale, non residuando alcuna possibilità di applicazione per la pregressa normativa regionale, come tale, per il principio sopra richiamato, da ritenersi implicitamente abrogata.»

Nel precedente ricorso si lamentava la lesione dell'autonomia della Regione del Veneto, con uno sconfinamento assoluto dalla giurisdizione, in violazione degli artt. 5, 101, 114, 117 e 134 Cost., proprio in conseguenza della dichiarata abrogazione della normativa regionale, da parte del T.a.r.

3. — In considerazione della forma semplificata in cui è stata resa la pronuncia del T.a.r. Veneto e, in conseguenza, della sua succinta motivazione, si possono qui brevemente riassumere i passaggi argomentativi seguiti dal giudice amministrativo.

La società ricorrente assumeva di essere proprietaria nel Comune di Vazzola di un'area che il p.r.g. include in zona D1-3 (zona industriale di espansione), parte in «Sottozona D1-3/3» parte in «Sottozona D1 3/P.I. P.».

I precedenti proprietari dell'area avevano presentato un piano di lottizzazione per l'attuazione delle previsioni del p.r.g., approvato con delibera del Consiglio comunale n. 20 del 20 luglio 2002, a cui aveva fatto seguito la convenzione stipulata il 12 settembre 2002. L'area oggetto della lottizzazione è però attraversata da una linea elettrica da 220 kw ed è, di conseguenza, vincolata alla relativa fascia di rispetto.

Ora, la legge regionale veneta n. 27 del 1993 vieta qualsiasi destinazione urbanistica residenziale all'interno delle distanze di rispetto dagli elettrodotti, determinate in modo che il campo elettrico misurato all'esterno delle abitazioni e dei luoghi di abituale prolungata permanenza non superi il valore di 0,5 kv/m ed il campo magnetico non sia superiore a 0,2 microtesla.

Poiché la medesima legge regionale ha previsto che gli strumenti urbanistici generali e le loro varianti approvati dopo la propria entrata in vigore fossero tenuti a recepire le distanze di rispetto ivi indicate, con l'approvazione della variante n. 2 al p.r.g., impugnata, il comune ha introdotto un art. 53-bis, con cui prescrive nello strumento urbanistico i limiti di rispetto e di tutela degli elettrodotti, adeguandosi alla normativa regionale.

Nel ricorso introduttivo del giudizio si lamentava la violazione dell'art. 4 della legge quadro statale n. 36 del 2001 e dell'art. 4 del d.P.C.m. 8 luglio 2003 e si eccepiva, in subordine, la illegittimità costituzionale della legge regionale n. 27 del 1993 per violazione degli artt. 117, commi 2 e 3, Cost.

In estrema sintesi la ricorrente rilevava come i valori della fascia di rispetto indicati nella tabella allegata alla D.G.R.V. n. 1526 dell' 11 aprile 2000 — determinati in modo che il campo elettrico ed il campo magnetico misurati all'esterno delle abitazioni e dei luoghi di abituale e prolungata permanenza non superi i 0,2 microtesla — contrastassero con il d.P.C.M. 8 luglio 2003 — che fissa in 3 microtesla il medesimo valore — con la conseguenza che la legge regionale n. 27 del 1993 doveva ritenersi abrogata in forza dell'art. 10 della legge Scelba e dell'art. 4 della legge n. 36 del 2001.

Il tribunale amministrativo regionale con la sentenza in epigrafe, respingendo le argomentazioni svolte dalla Regione del Veneto, ha ritenuto di «far proprio l'indirizzo tracciato dalla sentenza n. 1735/2005» e di «riaffermare che in seguito alla sopravvenienza della normativa statale di principio in materia di protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici (legge n. 36/2001) e della disciplina applicativa d.P.C.M. 8 luglio 2003) avente valore su tutto il territorio nazionale, le norme regionali precedentemente in vigore, che fissano valori diversi e superiori, incompatibili con quelli introdotti dalla legge quadro, devono ritenersi abrogate ai sensi dell'art. 10 della legge n. 62/53».

Si sostiene nella pronuncia in discorso che la regola posta dalla legge Scelba circa la soluzione del conflitto tra norme regionali e norme statali di principio sopravvenute permarrebbe anche nel nuovo assetto costituzionale poiché — a differenza di quanto sostenuto dalla difesa della Regione del Veneto — l'art. 10 della legge n. 62 del 1953 non risulterebbe abrogato dalla legge n. 131 del 2003, non avendo quest'ultima introdotto «alcuna innovazione sostanziale nel rapporto tra le leggi regionali e le norme statali di principio».

Richiamando la sentenza n. 307 del 2003 di codesto ecc.mo Collegio, il T.a.r. del Veneto ha ritenuto che «in caso di sopravvenienza di norme di principio in materie di legislazione "concorrente" il giudice può dichiarare, ove sia in grado di riconoscere ed affermare l'incompatibilità delle norme preesistenti con i nuovi principi, l'abrogazione delle prime, senza necessità di sollevare la questione di costituzionalità, la quale avrebbe peraltro, nella specie, esito scontato».

Quanto all'eccezione formulata dalla difesa regionale circa la contrarietà a Costituzione della previsione di un effetto abrogativo sulla normativa regionale ad opera di norme di rango secondario, il t.a.r. ha ritenuto operare nella specie un rinvio recettizio ed ha, quindi, deciso il ricorso sostenendo di far applicazione di quanto affermato implicitamente nella sentenza n. 307 del 2003 di codesto ecc.mo Collegio, già citata.

4. — Con la pronuncia che si è ora richiamata nei suoi passaggi più significativi tribunale amministrativo regionale, decidendo sulla base della supposta abrogazione della normativa regionale, ha posto in essere uno sconfinamento dalla giurisdizione in violazione degli artt. 5, 101, 114, 117 e 134 della Costituzione, così ledendo l'autonomia regionale.

Il giudice amministrativo, dubitando della legittimità costituzionale della legge regionale n. 27 del 1993, contrastante con la legge-quadro statale, avrebbe dovuto sollevare la questione davanti a codesta ecc.ma Corte costituzionale — e sospendere il giudizio — piuttosto che accogliere il ricorso, non applicando la normativa regionale.

Del resto «uno dei principi basilari del nostro sistema costituzionale è quello per cui i giudici sono tenuti ad applicare le leggi», e, ove dubitino della loro legittimità costituzionale, devono adire la Corte costituzionale «che sola può esercitare tale sindacato, pronunciandosi, ove la questione sia riconosciuta fondata, con sentenze aventi efficacia *erga omnes*. Questo principio non può soffrire eccezione alcuna» (sent. n. 285 del 1990).

Va preliminarmente precisato come non valga il richiamo fatto dal giudice amministrativo alla sentenza n. 307 del 2003 di codesto ecc.mo Collegio in quanto oggetto di quel giudizio di legittimità costituzionale in via principale erano tutte disposizioni di leggi regionali (l.r. Marche, 13 novembre 2001, n. 25, l.r. Campania, 24 novembre 2001, n. 13, l.r. Puglia, 8 marzo 2002, n. 5, l.r. Umbria, 14 giugno 2002, n. 9) successive alla legge statale 22 febbraio 2001, n. 36, «legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici».

Né vale — sotto altro profilo — il riferimento alla sentenza n. 302 del 2003 in cui tutti i ricorsi erano stati scrutinati alla luce delle disposizioni costituzionali sulla competenza vigenti nel momento in cui gli atti impugnati erano stati adottati, a nulla rilevando il successivo mutamento dei parametri conseguenti all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, mutamento — al contrario — determinante per la decisione del giudizio introdotto col presente ricorso.

Del resto, nel quadro dei principi del nostro sistema costituzionale risulta assolutamente paradossale che un tribunale amministrativo regionale possa dichiarare abrogata una legge regionale in vigore a seguito dell'emanazione di un d.P.C.m., atto di natura regolamentare, per quanto attuativo della legge quadro della materia.

Lo stesso disposto dell'art. 10 della legge Scelba è sempre stato interpretato da codesto ecc.mo Collegio nel senso che solo la diretta incompatibilità delle norme regionali con i sopravvenuti principi e norme fondamentali della legge statale poteva essere in grado di determinare la grave conseguenza dell'abrogazione delle prime ad opera dei secondi (*cf.* sentenze. nn. 302 del 2003, 153 del 1995, 497 e 498 del 1993, 50 del 1991, 151 del 1974).

La legge n. 36 del 2001, del resto, all'art. 4, comma 5, prevede che le regioni «adeguino la propria legislazione ai limiti di esposizione» previsti dai decreti di cui al comma 2 dello stesso art. 4, con ciò semplicemente imponendo alle regioni di porre in essere una normativa conforme al dettato statale, il che, ovviamente, esclude che l'antinomia creatasi tra fonti possa risolversi con l'implicita abrogazione della legislazione regionale.

Anche a non voler considerare le osservazioni critiche ora formulate — che appaiono difficilmente superabili — è utile chiedersi se la legge Scelba, applicata dal giudice amministrativo veneto, sia ancora in vigore, come afferma, ma non dimostra, il medesimo giudice.

Infatti, nella sentenza n. 3200 del 2005 del T.a.r. del Veneto — che, violando la sfera di autonomia regionale costituzionalmente garantita, ha dato origine al presente conflitto — l'abrogazione della normativa regionale viene fatta operare richiamandosi all'art. 10 della legge n. 62 del 1953, in forza del quale, come è noto, «le leggi della Repubblica», che modificano i principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente, «abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse».

Pur sottolineando ancora una volta come anche la legge Scelba faccia discendere l'abrogazione della normativa regionale unicamente all'entrata in vigore di disposizioni di rango legislativo e non già regolamentare, si impongono alcune considerazioni in ordine alla compatibilità di questa disciplina con l'attuale quadro costituzionale.

L'art. 10 della legge n. 62 del 1953, della cui costituzionalità si era a lungo dubitato in passato, appare certo in diretto contrasto con le disposizioni contenute nel Titolo V della nostra Costituzione a seguito delle modifiche operate con la legge costituzionale n. 3 del 2001 e con la normativa ordinaria di adeguamento.

La novella costituzionale ha certamente voluto ampliare l'autonomia legislativa riconosciuta alle regioni, ridisegnando tutto l'ambito e la natura delle competenze statali e regionali e i loro rispettivi rapporti.

Non è necessario, naturalmente, ricordare quali siano le significative novità poste dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 in materia di potestà legislativa regionale anche di tipo concorrente; la difesa della Regione del Veneto ricorda solo come codesta ecc.ma Corte, nell'interpretare il nuovo testo dell'art. 117, comma 3, Cost., abbia avuto modo di chiarire come i principi fondamentali della materia possano essere ricavati dalla legislazione statale già in vigore, qualora non ne vengano dettati di nuovi (*cf.* sentenze n. 282 del 2002, n. 201 e 353 del 2003 — in conformità, sotto questo profilo, alla propria giurisprudenza elaborata in sede di prima attuazione dell'ordinamento regionale previsto dal Titolo V della Costituzione nella sua originaria formulazione — ), fermo restando che «la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina».

Anche la potestà legislativa concorrente delle regioni va, dunque, intesa in modo tale da valorizzare il mutato rapporto con la potestà legislativa statale, dovendo entrambe essere esercitate, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., «nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

A tal fine è utile ricordare che l'entrata in vigore della novella costituzionale ha determinato la necessità di adottare una legge — la n. 131 del 2003, c.d. legge La Loggia — che dettasse disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 2001.

In particolare, l'art. 1 della legge La Loggia ha ad oggetto proprio l'«attuazione dell'art. 117, primo e terzo comma della Costituzione, in materia di legislazione regionale».

Basterebbe considerare la breve premessa che si è ora svolta o semplicemente leggere la rubrica dell'art. 1 della legge La Loggia, che ora si è riportata, per comprendere come sia insostenibile l'affermazione del tribunale amministrativo regionale veneto secondo cui quest'ultima legge «non ha introdotto alcuna innovazione sostanziale nel rapporto tra le leggi regionali e le norme statali di principio».

Al contrario, si ragiona di una disciplina di carattere generale necessariamente destinata a sostituirsi alla vecchia disciplina — quale la legge Scelba — dettata nei primi tentativi di attuazione dell'ordinamento regionale: la legge n. 131 del 2003 si occupa, infatti, proprio del passaggio dal sistema di competenze previsto dall'originario testo costituzionale all'attuale.

Il comma secondo della legge ora citata stabilisce, nel primo periodo, che «le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale» e nel secondo periodo che «le disposizioni normative regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale».

Particolarmente significativa, in questa sede, risulta anche la disposizione dell'art. 1, comma 3, della legge La Loggia, che, in conformità all'orientamento di codesta ecc.ma Corte, prevede testualmente: «nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti».

Come si può agevolmente notare, nessuna delle norme ora richiamate ha riprodotto il testo dell'art. 10 della legge Scelba o vi ha fatto rinvio.

Al contrario, quando la legge n. 131 del 2003 ha voluto stabilire limiti all'applicazione della normativa regionale a seguito dell'entrata in vigore della competente legislazione statale lo ha fatto esplicitamente, come nella seconda parte del comma 2, dedicato alle materie appartenenti alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

L'art. 10 della legge n. 62 del 1953 — per quanto si è detto — è da ritenersi abrogato, dunque, a seguito dell'introduzione del nuovo testo del Titolo V della Costituzione o, a tutto concedere, a partire dall'entrata in vigore della legge 5 giugno 2003, n. 131, che ha ridisciplinato la materia.

La conseguenza necessaria di questo ragionamento è che il tribunale amministrativo regionale veneto non aveva il potere di ritenere abrogata la normativa regionale relativa ai valori di campo magnetico alle fasce di rispetto degli elettrodotti, e che, come si è già anticipato, il giudice amministrativo avrebbe al limite solo potuto sollevare la questione di legittimità costituzionale.

Ritenendo abrogata la disciplina regionale, dunque, il T.a.r. del Veneto ha esercitato un potere che non gli spettava — essendosi determinato uno sconfinamento assoluto di giurisdizione — così ledendo l'autonomia regionale riconosciuta dagli artt. 5, 114 e 117 della Costituzione.

Qualora, per altro, l'ecc.ma Corte costituzionale non ritenesse operata l'abrogazione della disposizione di cui all'art. 10 della legge n. 62 del 1953 né a seguito della novella costituzionale del 2001 né a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 131 del 2003, la difesa della Regione del Veneto chiede che Ella sollevi la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 10 della legge Scelba avanti a sé stessa per contrasto con gli artt. 5, 114 e 117 Cost.

*P. Q. M.*

*Chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale:*

*dichiari che non spetta allo Stato, e nel caso al T.a.r. Veneto, ritenere implicitamente abrogata la legge regionale Veneto n. 27 del 1993;*

*e, di conseguenza, annulli la sentenza 19 agosto 2005, n. 3200 della sez. I del T.a.r. del Veneto per violazione degli artt. 5, 101, 114, 117 e 134 Cost.*

Padova - Roma, addì 6 ottobre 2005

AVV. PROF. Mario BERTOLISSI - AVV. Romano MORRA - AVV. Andrea MANZI

05C1080

## N. 38

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 31 ottobre 2005  
(del senatore a vita Francesco Cossiga)*

**Presidente della Repubblica - Immunità - Esternazioni - Responsabilità civile - Sentenza n. 4024 del 23 settembre 2004 della Corte d'appello di Roma, Sez. II civile, emessa in sede di giudizio di rinvio, di condanna del senatore Francesco Cossiga al risarcimento del danno morale per le dichiarazioni rese, quando ricopriva la carica di Presidente della Repubblica, nei confronti del senatore Pierluigi Onorato - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal senatore Francesco Cossiga - Denunciata lesione della prerogativa dell'irresponsabilità presidenziale.**

- Sentenza n. 4024 del 23 settembre 2004 della Corte d'Appello di Roma, II Sez. civile, in sede di rinvio.
- Costituzione, art. 90.

Ricorso per l'on. sen. prof. avv. Francesco Cossiga, rappresentato e difeso, in virtù di delega in calce al presente atto, dagli avv. prof. Giuseppe Morbidelli, prof. Agostino Gambino, prof. Franco Coppi e Massimo Ranieri ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. prof. Agostino Gambino in Roma, via dei Tre Orologi 14/a;

Contro la Corte di appello di Roma, Sezione II civile, per l'annullamento della sentenza n. 4024 del 23 settembre 2004 e la dichiarazione che nella specie tale giudice ha esercitato i poteri *ultra vires* e comunque in maniera tale da menomare le attribuzioni presidenziali.

Con la sentenza 4024 del 23 settembre 2004, la Corte di appello di Roma, Sezione II civile, in sede di giudizio di rinvio, ha condannato il senatore Francesco Cossiga al pagamento in favore dell'ex senatore Pierluigi Onorato di una somma a titolo di risarcimento del danno morale che sarebbe derivato a quest'ultimo da una dichiarazione resa dal senatore Cossiga, allorquando ricopriva la carica di Presidente della Repubblica, e ritenuta dall'attore ingiuriosa. La condanna prevede il pagamento della somma di Euro 15.493,70, oltre interessi nella misura legale fino al saldo e la pubblicazione per estratto sui quotidiani «La Repubblica», «Il Corriere della Sera», «Il Giornale», «L'Unità», nonché tutte le spese dei tre gradi di giudizio e di quelle del giudizio di rinvio.

Brevemente i

## F A T T I

1.1) La vicenda processuale che vede contrapposti il senatore a vita Francesco Cossiga e l'ex senatore Pierluigi Onorato ha una lunga storia: essa trae origine da un'azione civile di risarcimento promossa dal parlamentare Pierluigi Onorato in relazione a dichiarazioni pronunciate dall'allora Presidente della Repubblica Cossiga e dal primo ritenute diffamatorie e oltraggiose. I fatti per i quali il sen. Onorato agiva si riferivano a tre distinti episodi nei quali l'allora Presidente Cossiga aveva reso le seguenti dichiarazioni. Il primo episodio (15 marzo 1991) riguardava una audizione del Presidente Cossiga davanti al Comitato parlamentare sui servizi per l'informazione e la sicurezza dello Stato in merito alla istituzione e funzionamento della struttura denominata «Gladio». In detta sede Cossiga, rivolgendosi ad Onorato, componente del Comitato, e prendendo spunto da un appello sottoscritto dallo stesso Onorato contro la guerra del Golfo, aveva dichiarato: «Tu hai un'altra veduta perché non sei da questa parte, Onorato, tu sei dall'altra. Tu saresti stato un magnifico inquisitore del Ministro di grazia e giustizia del Governo collaborazionista! (...) Tu sei la figura tipica degli inquisitori che interrogavano London. Hai capito? Anche con la scopolamina! Ti credo capace di questo e altro, perché ti conosco come sardo e mi vergogno che tu sia sardo, perché sei una persona di una faziosità tale per cui mi adopererò con gli amici del PDS perché ti candidino e ti eleggano perché l'idea che domani l'onore, la vita, la libertà, i beni di un cittadino possano essere messi nelle tue mani di magistrato è cosa che come liberale mi atterrisce»; alla replica di Onorato: «non ho la stessa concezione dello Stato e della Patria, in questo senso non mi considero un traditore», rispondeva Cossiga: «certo tu non hai nessuna concezione di Stato e di Patria».

Il secondo episodio (1° agosto 1991) riguardava una intervista del Presidente Cossiga al GR2 delle 8,30 con riferimento alle intenzioni manifestate dal sen. Onorato quale componente del Comitato parlamentare sui procedimenti di accusa e dall'on. Pannella rispettivamente di proporre l'apertura di indagini e di denunciare il Capo dello Stato per la sua messa in stato di accusa. Le parole erano le seguenti: «Per quanto riguarda le denunce, poiché io ho grande rispetto per i meccanismi parlamentari e l'abuso di essi per scopo spettacolare mi dà fastidio come giurista e come cittadino, io le definirei o pagliacciate o patacche. C'è il problema se il giudizio dato sui fatti si trasferisce sulle persone, tu m'intendi. Sull'amico Marco Pannella, no, perché io conosco lo spirito libertario

con cui fa queste cose. Su altri ho forti dubbi di sì; con il che si tratterebbe di pagliacci e pataccari». Sulla specifica iniziativa del sen. Onorato aveva aggiunto: «Su questo si pone il problema se la qualifica del fatto patacca o pagliacciata si trasferisce anche sulla persona. Su questo sono incerto».

Il terzo episodio (16 ottobre 1991) riguardava un commento sulla iniziativa diretta a mettere in stato d'accusa il Capo dello Stato rilasciato da Cossiga al termine di un Convegno organizzato dall'Istituto Luigi Sturzo sulla Enciclica «*Rerum Novarum*» a Roma. Intervistato da un giornalista, il Presidente rilasciava le seguenti dichiarazioni: «Qui stiamo parlando di grandi cose e vogliamo parlare di piccoli uomini come Onorato. Non mischiamo il sacro con quello che non si può chiamare neanche profano, perché il profano ha una sua dimensione di dignità che l'on. Onorato non ha».

1.2) In relazione a dette tre dichiarazioni il sen. Onorato intentava un giudizio civile di risarcimento dei danni davanti al Tribunale di Roma nei confronti del sen. Cossiga. Con sentenza emessa il 23 giugno 1993 il Tribunale civile di Roma, in accoglimento delle domande attrici, condannava il convenuto senatore Francesco Cossiga al risarcimento dei danni morali, oltre alla pubblicazione della sentenza e alle spese del giudizio. Con detta sentenza, i giudici di primo grado erano giunti al convincimento che «fuori dell'esercizio delle sue funzioni il Presidente della Repubblica risponde come qualsiasi cittadino». A giudizio del Tribunale l'irresponsabilità del Presidente è «strettamente correlata alla responsabilità dei ministri» che controfirmano gli atti presidenziali. Dall'assenza della controfirma su un atto presidenziale si potrebbe dunque «trarre un ragionevole sintomo o indizio della non riferibilità dell'atto medesimo ad una specifica funzione presidenziale». Inoltre l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica costituirebbe il «logico corollario della particolare posizione che la Costituzione assegna al capo dello Stato, posizione il più possibile avulsa da qualsiasi coinvolgimento del medesimo in attività di indirizzo politico ed amministrativo» ed «eminentemente rappresentativa e quale custode e garante della Costituzione medesima, al di fuori delle funzioni di governo». Essa, quindi, rappresenterebbe un «elemento rafforzativo della sua posizione (oltre che *super partes*) priva di "potere" di indirizzo politico (giacché ad ogni posizione di potere è infatti correlata la responsabilità del suo esercizio)» (*sub* punto 2 della motivazione). Il Tribunale ha ritenuto comunque di dover verificare in concreto la sussistenza del discrimine (esercizio o non delle funzioni presidenziali) anche a prescindere dalla mancanza del requisito formale di validità di tali atti privi della controfirma (come erano nel caso di specie le esternazioni). Per fare ciò, ha affrontato il tema del c.d. "potere di esternazione" e ha distinto tra le esternazioni in forma di discorsi, lettere, dichiarazioni che, seppur non adottate nella forma del decreto, rientrano comunque «indiscutibilmente nell'esercizio delle funzioni specifiche costituzionali di rappresentante dello Stato italiano, di rappresentante dell'unità nazionale, di garante e custode della Costituzione (...)», rispetto a tutte quelle dichiarazioni che sono espressione della libertà di pensiero (*ex art. 21 Cost.*) spettante a qualsiasi cittadino in relazione alle quali «non è, evidentemente, connessa alcuna responsabilità del Governo; e come qualsiasi cittadino anche la persona ricoprente la carica di Presidente della Repubblica, in tal caso, può o deve essere chiamata a rispondere penalmente e civilmente degli illeciti commessi con tali dichiarazioni» (*sub* punto 3.1. della motivazione).

La sentenza concludeva nel senso di ritenere certa la «concreta capacità offensiva» della dignità e dell'onore della persona delle parole e degli epiteti rivolte dal Presidente Cossiga nei confronti dell'Onorato, il cui tenore esulerebbe dall'ambito del diritto di critica riconosciuto a tutti dall'art. 21 Cost. A nulla rilevarebbe la circostanza che l'attore fosse uno dei promotori della richiesta di messa in stato di accusa del Presidente, poiché il pensiero manifestato da Cossiga nei confronti dell'attore era stato espresso «al di fuori del legittimo esercizio del diritto di difesa da parte del Presidente della Repubblica (a fronte di tale iniziativa), da esplicitarsi nei tempi e nella sede prevista dalla Costituzione, con atti idonei e formali e comunque a prescindere da attacchi alla persona»: (così, Tribunale di Roma, I sez. civ., 22 giugno 1993, *Onorato c. Cossiga*).

1.3) La sentenza del Tribunale di Roma è stata integralmente riformata dalla sentenza della Corte d'appello di Roma, I sez. civ., emessa in data 21 aprile 1997. Secondo la Corte, a differenza di quanto sostenuto dai giudici di primo grado, nel potere di esternazione presidenziale bisogna distinguere tra atti attinenti alla sfera privata del titolare dell'organo e le manifestazioni di volontà e di opinione «comunque attinenti alle funzioni presidenziali, ancorché del tutto informali o dirette a qualsiasi destinatario della collettività». Ciò premesso, il potere di esternazione del Presidente non può non essere ritenuto «come "strumentale", rispetto al complesso dei poteri cd. "tipici" caratterizzanti il *munus* presidenziale, e perciò soggetto solo al metro esclusivamente personale del titolare dell'ufficio». Di conseguenza i giudici d'appello hanno ritenuto che qualsiasi manifestazione anche di opinione non può non identificarsi come attinente alle attività dell'ufficio presidenziale tutte le volte che abbia lo scopo o si rifletta sulla pubblica opinione e su destinatari determinati». Ed infatti «il carattere "politico" della funzione esercitata» dai titolari degli organi monocratici dello Stato apparato non consente «di distinguere il *munus* dalla persona fisica» giacché questa «si immedesima in esso sì che non è dato di distinguere la volontà dell'uno che non sia la volontà dell'altro». Il Capo dello Stato, pertanto, potrebbe esprimere «proprie valutazioni

ed orientamenti in quanto, a suo insindacabile giudizio, ritenuti indispensabili per lo svolgimento della funzione di monito e di persuasione, oltretutto di garante dei valori costituzionali di cui è senz'altro uno dei maggiori esponenti quale *viva vox constitutionis*». Da ciò consegue che la figura pubblica assorbe la personalità privata del cittadino/funziionario. Pertanto, ad avviso dei giudici d'appello, «non si può non riconoscere che riguardo alla cospicua congerie delle esternazioni non qualificate e non ascrivibili né alle funzioni tipizzate né alla persona privata, ma in qualche modo riferibili o genericamente connesse alla carica rappresentativa, alla realizzazione dell'indirizzo politicocostituzionale, ai poteri di stimolo e di persuasione, ai poteri di "autotutela" delle prerogative della istituzione presidenziale, non può che concludersi a favore della loro immunità: cioè di esenzione da qualunque responsabilità (civile e penale, per quel che qui interessa), salvo le ipotesi tassativamente indicate dalla Carta fondamentale all'art. 90 (alto tradimento e attentato alla Costituzione)». Detta interpretazione è collegata al ruolo ed alle funzioni che l'istituzione presidenziale è venuta ad assumere nella forma di governo. Su questa base, la Corte ha ritenuto di dover superare l'anacronistica concezione dei poteri e delle prerogative presidenziali dei costituenti, costantemente smentita nella prassi recente e non più compatibile con la logica del sistema. Non a caso la disciplina costituzionale dedicata al Presidente della Repubblica è stata riconosciuta dai giudici «dotata di "elasticità", onde consentirle di adattarsi dinamicamente e convenzionalmente alle contingenze politiche esterne ed a tutti i possibili mutamenti degli assetti istituzionali» e che, d'altro lato, la «categoria degli atti presidenziali coperti della immunità *ex art. 90 Cost.*, in quanto ricomprensiva anche "fatti" e "comportamenti", è stata ritenuta più vasta di quella indicata dal precedente art. 89 (e ricomprensiva solo "atti")». Se infatti le prese di posizione del Presidente, anche quelle a contenuto politico, potessero essere sindacate, si porrebbe il Capo dello Stato in una posizione persino peggiore rispetto a quella del parlamentare, e, di fatto, gli si impedirebbe di esercitare la posizione costituzionale di rappresentanza dell'intera Nazione, con gravi ripercussioni sul complessivo assetto istituzionale e sulle garanzie dei cittadini. Si determinerebbe poi il rischio di un inammissibile sindacato sulla condotta del Presidente ogni volta che «si volesse "attaccare" tale organo costituzionale prospettando come extrafunzionale una condotta obiettivamente funzionale».

Ciò ha condotto la Corte d'Appello ad affermare che, di fronte all'aggressione di un «avversario», intenzionato ad attaccare le qualità morali e di affidabilità della persona fisica del Presidente «al fine di metterne in discussione la legittimità a ricoprire la carica più elevata dello Stato (...), la reazione offensiva tesa a demolire la credibilità dell'avversario medesimo mediante la denigrazione delle capacità professionali, di giudizio e di obiettività (...) prima ancora di una legittima difesa, discriminante in quanto tale la persona fisica del Presidente titolare dell'organo, va valutata principalmente come forma di "autotutela" della carica ricoperta dal senatore Cossiga in quel momento, ovvero un tentativo di affermare per tale via la perdurante legittimità e la piena funzionalità dall'alto Ufficio rispetto a (o nei confronti de) la comunità nazionale. Autotutela e tentativo non certo sindacabili, quanto a forma modalità e correttezza in questa sede giudiziaria ordinaria (...)». La difesa delle istituzioni in genere — e quindi anche la difesa dell'istituzione presidenziale — autorizza all'occorrenza «di deviare dai limiti formali ordinari (...) quando l'ostilità e gli attacchi all'indipendenza dell'organo spingono quest'ultimo a trincerarsi in una necessaria difesa e con l'utilizzazione delle proprie prerogative estensibili fin dove lo richieda la difesa stessa della istituzione (fermo restando per il Presidente della Repubblica, la responsabilità *ex art. 90/2 Cost.*)».

La Corte, peraltro, non si è sottratta alla valutazione delle dichiarazioni del Presidente Cossiga ma, al contrario, ne ha puntualmente verificato la (eventuale) portata «offensiva» e la riconducibilità o meno alle funzioni presidenziali. Essa non ha tuttavia affidato al beneficiario del privilegio la decisione su cosa debba o non debba essere coperto dalla immunità costituzionale, così sottraendo tale valutazione al sindacato giurisdizionale, ma ha, al contrario, chiarito l'ambito della funzione presidenziale, ritenendolo non circoscrivibile ai soli atti controfirmabili.

1.4) Avverso detta sentenza il sen. Onorato proponeva ricorso per Cassazione. Con sentenza, III sez. civ., 27 giugno 2000, n. 8734, la suprema Corte di cassazione ha ritenuto fondato il ricorso del sen. Onorato in relazione all'episodio del 15 marzo 1991, mentre lo ha ritenuto infondato quanto agli episodi del 1° agosto 1991 e del 16 ottobre 1991 (come sopra richiamati). Essa ha pertanto disposto l'annullamento con rinvio ad altra sezione della Corte d'appello civile di Roma. Nella motivazione la Corte di cassazione ha operato una ricostruzione del ruolo e della responsabilità del Presidente della Repubblica nel nostro ordinamento sulla base di una duplice chiave di lettura: i limiti dell'immunità del Presidente della Repubblica, da un lato, il «potere» di esternazione del medesimo, dall'altro. Gli snodi essenziali della decisione della Cassazione sono i seguenti: sotto il primo profilo, quello dei limiti alle immunità, la Cassazione ha ritenuto che «il principio dell'irresponsabilità del Capo dello Stato è un istituto tipico delle forme di governo parlamentare, il cui significato sta nella volontà del Costituente di tenere l'organo in questione al di fuori del gioco politico, e soprattutto, della funzione di governo». La Costituzione infatti delinea una figura di Presidente essenzialmente rappresentativa, «custode e garante della costituzione medesima, al di fuori da qualsiasi coinvolgimento in attività di indirizzo politico». Conseguentemente, «vi è (...)

una profonda differenza tra lo Stato monarchico (art. 4 Stat. Alb.), dove l'irresponsabilità del Monarca era assoluta (la persona del re era "sacra ed inviolabile") e, quindi, *rationae personae* e lo Stato repubblicano, dove l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica è strettamente connessa all'esercizio delle funzioni presidenziali, ed è, quindi *rationae materiae*. Di conseguenza, «gli atti compiuti fuori da detto esercizio non vanno esenti da responsabilità» perché l'irresponsabilità presidenziale va collegata alla sua posizione nel sistema che è, e rimane, quella di garante della Costituzione, privo, quindi, di poteri di politica attiva. La Corte accoglie, seguendo l'orientamento maggioritario in dottrina, una interpretazione ampia nel senso di considerare il Capo dello Stato titolare non solo delle funzioni espressamente elencate nell'art. 87 della Costituzione ma, soprattutto, valorizzandone il ruolo di rappresentante dell'unità nazionale. Ed infatti essa ha considerato — in base agli artt. 89 e 90 Cost. — atti compiuti nell'esercizio delle funzioni non solo quelli ufficiali e controfirmati, ma anche «ogni atto, dichiarazione o comportamento che trovi la sua causa nella funzione o in un fine ad essa inerente». Interpretazione, peraltro, inverata dai fatti.

In quest'ottica è stato affrontato il secondo profilo, ovvero quello del c.d. «potere» di esternazione, che viene ricondotto alla previsione del primo comma dell'art. 87 della Costituzione, in base al quale il Presidente della Repubblica rappresenta l'unità nazionale. In tale veste infatti ben potrebbe il Capo dello Stato rivolgersi direttamente al Paese esplicando la sua naturale funzione di «stimolo o di impulso all'attuazione della Costituzione». Secondo la Cassazione tale punto «merita di essere condiviso in nome del diritto vivente» e alla luce della «prassi» instauratasi. Ma nonostante questa lettura ampia dei poteri presidenziali, anche attraverso il richiamo al «diritto vivente» e alla «prassi» per concretizzare un esercizio immune delle funzioni, rimane comunque necessario — sottolinea la Cassazione — che l'attività presidenziale «rientri tra quelle elencate» non potendosi parlare di una generale (e generica) funzione presidenziale, al di fuori delle suddette ipotesi. In proposito, la Cassazione, richiamandosi alla sentenza della Corte cost. n. 10 del 17 gennaio 2000, in tema di insindacabilità *ex art. 68 Cost.*) per cui: «Nel linguaggio e nel sistema della Costituzione, le "funzioni" riferite agli organi non indicano generiche finalità, ma riguardano ambiti e modi genericamente definiti», ha sostenuto che la ricostruzione ampia delle funzioni presidenziali trova perciò un limite nel dover comunque ogni atto o comportamento essere connesso con una delle esplicite funzioni elencate. In altri termini, «in tanto è ammissibile un potere (o una facoltà) di esternazione del Presidente della Repubblica, in quanto esso sia strumentalmente diretto alla realizzazione di un compito presidenziale, pur nell'ampia accezione suddetta». Ciò non toglie che il Presidente goda, alla pari di un qualsiasi cittadino, del diritto di libera manifestazione del pensiero, non essendo ipotizzabile che le dichiarazioni rese dal Presidente nell'arco della sua giornata siano tutte ascrivibili all'esercizio delle funzioni o con esse collegabili direttamente o indirettamente; né tuttavia — ritiene la Corte — si può pensare che qualunque espressione di pensiero di un organo costituzionale assume di per sé «rilevanza politica», con la conseguenza che la figura pubblica assorbe la personalità privata del cittadino/funziionario. La suprema Corte ha affrontato infine il rapporto tra immunità presidenziale ed illeciti commessi con le esternazioni. In proposito è stata richiamata la giurisprudenza costituzionale in tema di prerogative dei parlamentari di cui all'art. 68, comma 1 Cost. laddove ha affermato che l'insindacabilità non copre tutte le opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, ma solo quelle legate da «nesso funzionale» con le attività svolte «nella qualità» di membro delle Camere (sentt. n. 375 del 1997; 289 del 1998; 329 e 417 del 1999; 56, 58 e 82 del 2000 ecc.). In sintesi deve essere dato rilievo alla «delimitazione funzionale dell'ambito della prerogativa», senza la quale l'applicazione della prerogativa si trasformerebbe in «privilegio personale». Peraltro come la Cassazione ha precisato, anche laddove le comunicazioni del Presidente della Repubblica contengano una diffamazione, essa di per sé non costituisce «elemento sufficiente a porre la stessa fuori dalla funzione presidenziale. Se ciò fosse, l'immunità non opererebbe mai, in quanto la sola presenza dell'illecito reciderebbe il carattere funzionale dell'atto, mentre l'operatività dell'immunità presuppone proprio l'esistenza dell'illecito». Sarebbe però errata anche la premessa su cui si fonda tutta la sentenza della Corte d'Appello e cioè che non sarebbe possibile, dato il carattere politico della funzione di tale organo, distinguere la persona fisica dal *munus*. Vero è che «il carattere permanente della funzione pubblica non ha il significato di un continuo esercizio in concreto di essa, bensì implica solo che coloro che ne sono investiti possono in qualunque momento intervenire per esercitare le proprie funzioni, ove ne ricorrano le circostanze». La Cassazione ha osservato che, se è ammissibile l'interpretazione estensiva delle funzioni presidenziali, occorre pur sempre che dette funzioni trovino riscontro nella norma costituzionale e dunque l'esternazione presidenziale deve «sempre essere finalizzata ad un'attività funzionale del Presidente». Quanto alla c.d. «autodifesa» del Presidente, essa ha «carattere residuale, e riguarda o la particolare ipotesi in cui la difesa (...) non rientri nei compiti funzionali di altro organo istituzionale ovvero i casi, in cui esigenze oggettive impongano di rispondere con immediatezza ed urgenza ad attacchi diretti all'organo presidenziale, per riaffermare le sue competenze, ovvero per respingere offese attuali al decoro ed al prestigio dell'istituzione». Nel caso di specie la Corte ritiene che l'autotutela appartiene all'organo e non alla persona fisica: di conseguenza «se l'attacco è portato non al titolare della Presidenza

della Repubblica, in quanto tale, ma alla persona fisica, ovvero alla stessa in quanto in precedenza titolare di altro organo, non può ritenersi che rientri tra le funzioni presidenziali, anche quella della difesa di individuali diverse posizioni».

La Corte di cassazione ha infine enunciato i seguenti punti di diritto. In primo luogo, in base all'art. 90 Cost., l'irresponsabilità giuridica del Capo dello Stato in sede civile, penale, amministrativa, deve considerarsi limitata unicamente agli «atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni» (ovvero quelli controfirmati ai sensi dell'art. 89 Costituzione e quelli, più o meno formali, che trovino la loro causa o in un fine inerente alla funzione ovvero nella funzione stessa, come ad esempio *ex art. 87 Cost.* nella rappresentanza dell'unità nazionale, che fonda la possibilità, in capo al Presidente, di parlare in nome del Paese) e non comprende quelle c.d. «extrafunzionali». In secondo luogo, tra le funzioni del Presidente della Repubblica coperte dall'immunità, può annoverarsi anche la c.d. «autodifesa» dell'organo costituzionale, allorché l'ordinamento non assegni detta difesa alle funzioni di altri organi ovvero nei casi in cui oggettive circostanze concrete impongano l'immediatezza dell'autodifesa. In terzo luogo, spetta all'autorità giudiziaria accertare se l'atto compiuto sia funzionale o extrafunzionale «salva la facoltà per il Presidente della Repubblica di sollevare il conflitto di attribuzione per menomazione» di fronte alla Corte costituzionale. In quarto luogo, il Presidente della Repubblica non è certamente vincolato ad esprimersi solo attraverso messaggi formali, ma comunque «il suo cd. “potere di esternazione”, che non sarebbe equiparabile alla libera manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 Cost., non integrerebbe di per sé una funzione, per cui è necessario che l'esternazione sia strumentale o accessoria ad una funzione presidenziale, perché possa beneficiare dell'immunità».

Infine, le ingiurie e le diffamazioni compiute dal Capo dello Stato «beneficiano dell'immunità solo se commesse “a causa” della funzione, e cioè come estrinsecazione modale della stessa, non essendo sufficiente la mera contestualità cronologica, che dà luogo solo ad atto arbitrario concomitante».

1.5) Con atto dell'11 febbraio 2002, il senatore a vita Francesco Cossiga, in qualità di *ex* Presidente della Repubblica, ha promosso ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, per chiedere l'annullamento della richiamata sentenza della Corte di Cassazione, nn. 8734 del 27 giugno 2000. La Corte costituzionale con ordinanza n. 455 del 2002 ha dichiarato ammissibile il conflitto. Essa ha ritenuto che, sotto il profilo soggettivo: «il ricorrente, già Presidente della Repubblica, agisce ora, quale titolare di una carica non più in atto, per la tutela di attribuzioni presidenziali che, in ipotesi, gli spettavano allora, in relazione a comportamenti da lui tenuti durante il suo mandato presidenziale e oggetti di pronunce dell'autorità giudiziaria successive alla scadenza del medesimo». Inoltre ha affermato che «la Corte di Cassazione è legittimata a resistere nel giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, quale organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene». Altresì, sotto il profilo oggettivo: «il conflitto appare ammissibile, risultando dall'atto introduttivo (*a*) che esso è proposto per la salvaguardia della sfera di attribuzioni del Presidente della Repubblica, quali risulterebbero dall'immunità riconosciuta dall'art. 90 della Costituzione; (*b*) che viene in contestazione il potere della Corte di cassazione di adottare le due decisioni indicate nell'esposizione dei fatti, dalle quali deriverebbe la lesione dell'anzidetta sfera di attribuzioni presidenziali, e (*c*) che se ne chiede conseguentemente l'annullamento».

1.6) Con la sentenza 26 maggio 2004, n. 154, codesta Ecc.ma Corte ha confermato l'ammissibilità del conflitto sollevato, ritenendo che seppur vero che di norma legittimato a ricorrere è solo chi impersona il potere della cui attribuzione si discute nel momento in cui il ricorso viene proposto, vero è pure che, in particolari situazioni come quella del caso di specie, la legittimazione può estendersi anche a chi ha cessato di ricoprire la carica, come appunto l'*ex* Presidente Cossiga. Ed infatti la legittimazione per questi ultimi va ammessa in relazione a quei conflitti che, da un lato, riguardano atti da loro stessi compiuti durante il mandato e, dall'altro, che riguardano proprio la negazione (o la limitazione) della possibilità di far valere in concreto la prerogativa costituzionale della irresponsabilità della persona fisica titolare della carica per atti da essa compiuti. Ciò perché la prerogativa, seppur connessa ad atti di organi costituzionali, riguarda la persona fisica e deve valere «ora per allora», ovvero deve necessariamente estendersi anche dopo il momento in cui gli atti forieri di responsabilità sono stati compiuti. Diversamente, laddove non si consentisse detta possibilità per l'*ex* titolare della carica, vi sarebbe la irragionevole conseguenza di attribuire ad un soggetto diverso da quello della cui responsabilità si discute, la scelta se sollevare o meno un conflitto di attribuzione, con una palese violazione dello strumento di difesa della prerogativa di immunità. Nel merito, codesta Corte ha ritenuto che spetta all'autorità giudiziaria, in prima istanza, decidere circa l'applicabilità in concreto, in rapporto alle circostanze del fatto, della clausola eccezionale di esclusione della responsabilità, trattandosi di esercizio di funzione applicativa di norme, ordinarie e costituzionali, rientrante nella generale competenza dei giudici, anche quando queste derogano alla regola, *ex art. 28 Cost.*, della piena responsabilità dei pubblici funzionari per atti lesivi di altrui diritti. Solo in seconda istanza, varrà il rimedio del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, che è sede per contestare l'errato apprezzamento o l'erronea applicazione dell'art. 90 Cost., cui consegue la lesione della prerogativa e dunque della attribuzione presidenziale.

1.7) Successivamente alla pubblicazione della suddetta sentenza, la Corte d'appello di Roma, con sentenza 23 settembre 2004, n. 4024, ha concluso che, esclusivamente in relazione all'episodio del 15 marzo 1991 — poiché per gli altri due episodi la Cassazione aveva già escluso il contenuto diffamatorio e di conseguenza si era già formato per essi il giudicato formale e sostanziale — l'ex Presidente Cossiga avrebbe agito fuori delle funzioni presidenziali, siano esse tipiche (ex art. 89 Cost.), siano esse atipiche (c.d. potere di esternazione) e pertanto sarebbe responsabile nei confronti del sen. Onorato.

1.8) Avverso tale sentenza, l'odierno ricorrente senatore Francesco Cossiga promuove conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. Con tale sentenza viene infatti prodotta una grave menomazione delle prerogative costituzionalmente riconosciute al Presidente della Repubblica dall'art. 90 Cost.

Si indicano di seguito i motivi, tutti tra loro concatenati e legati da un nesso funzionale, volti a dimostrare il carattere menomativo delle attribuzioni presidenziali che la sentenza della Corte d'appello di Roma 4024/ 2004 ha sicuramente assunto.

## D I R I T T O

2.1) La Corte d'appello di Roma ha fatto propria un'interpretazione dell'art. 90 Cost. sul regime di responsabilità del Presidente della Repubblica e sul rapporto di strumentalità tra esternazioni di quest'ultimo e funzioni presidenziali del tutto insoddisfacente e contrastante, in primo luogo, proprio con quei principi di diritto fissati dalla Corte di Cassazione che codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ritenuto corretti e che la stessa sentenza dei Giudici di merito, qui contestata, ha (apparentemente) ritenuto di applicare.

Prima di illustrare il ragionamento compiuto dalla sentenza della Corte di Appello di Roma e come le sue conclusioni abbiano menomato le attribuzioni presidenziali, sembra opportuno, per completezza, fare preliminarmente il punto su quale debba oggi ritenersi il corretto inquadramento dell'esternazione presidenziale e del rapporto di quest'ultima con le funzioni tipiche del Capo dello Stato, secondo l'interpretazione evolutiva delle norme costituzionali recentemente arricchitasi proprio con la richiamata sentenza n. 154 del 2004 di codesta Ecc.ma Corte.

2.2) Il fenomeno delle esternazioni presidenziali deve considerarsi un dato acquisito nella nostra esperienza costituzionale. Si ritiene in proposito che non si possa negare al Presidente della Repubblica di esprimere proprie valutazioni ed orientamenti laddove essi siano ritenuti indispensabili per lo svolgimento delle funzioni che la Costituzione gli attribuisce e nei quali si identificano gli interessi unitari dell'intera comunità.

Vero è che la stessa figura di Capo dello Stato si colloca alla frontiera del sistema degli organi politici, risentendo in modo molto intenso delle diverse situazioni che si creano nelle altre "zone" dell'ordinamento costituzionale. La prassi ha ampiamente dimostrato come lo strumento dell'esternazione abbia svolto un ruolo rilevante nella determinazione del peso "politico" che l'istituzione Presidente della Repubblica è in grado di dispiegare nell'ordinamento. In questo senso i Presidenti — s'intende con le ovvie diversità di stili, di interpretazione delle competenze, di carattere, di prestigio personale, di «personalizzazione» della carica, per riprendere le parole di Paladini — hanno in via prevalente mostrato di non accogliere una interpretazione meramente "tecnica", del proprio ruolo, assumendo al contrario funzioni di «indirizzo politico» dell'azione degli altri organi di vertice dello Stato (voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, spec. 240).

Le novità sono, da un lato, che l'esternazione è divenuta strumento per così dire assolutamente libero, ovvero svincolato dalla controfirma ministeriale; e quando le esternazioni sfuggono alla dimensione formale, scritta, si rende evidentemente inapplicabile la regola costituzionale dell'art. 89 Cost., che consente al governo di esercitare il controllo sui presupposti di legittimità dell'atto presidenziale; dall'altro, che da strumento episodico e saltuario, è divenuto, specie con le ultime presidenze, il normale modo di esercizio delle funzioni del Capo dello Stato, specie quella di rappresentanza.

Già vent'anni orsono, del resto, la dottrina più autorevole aveva segnalato la presenza di un potere — quello di esternazione — dai confini costituzionali incerti e in continua evoluzione. Le cause strutturali di questo processo erano state individuate, essenzialmente, nello sviluppo della democrazia pluralistica, nell'aumento della "complessità sociale" e soprattutto nella grandiosa crescita dell'importanza della comunicazione politica e dei *mass media* (BALDASSARRE-MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Bari, 1985, 16). Sotto questo aspetto la Presidenza Cossiga, più delle altre, ha fatto discutere: ci riferiamo alle numerose esternazioni attraverso giornali, radio, televisione, in forma talvolta di opinioni, di giudizi, di moniti, di critiche, di precisazioni, di battute, talvolta anche assai sarcastiche e dure. Esternazioni che, per il modo in cui sono state proposte dal loro Autore o, più spesso amplificate dai mezzi di comunicazione, hanno costituito necessariamente termini di paragone, di ade-

sione, o anche di ripulsa nel dibattito politico e la cui caratteristica, peraltro non completamente nuova se si pensa ad altre presidenze del passato, è stata quella di avere come destinatari, direttamente e senza intermediari, i cittadini. Ma si pensi anche al Presidente Pertini che si è distinto per una assai intensa attività oratoria e per le modalità, sovente, informali e nuove delle sue esternazioni, tanto da essere addirittura annoverato tra i modelli paradigmatici di «eloquenza politica» di tutto il novecento in Italia (CARETTI, *L'éloquence du Président Sandro Pertini. Un modèle argumentaire pour Chef d'État*, in F. d'Almeida (a cura di), *L'Éloquence politique en France et en Italie de 1870 à nos jours*, Roma, 2001, 247-55., spec. 250). Del resto non è estranea alla «prassi esternatoria» neppure l'attuale presidenza Ciampi che anzi si sta caratterizzando per una quotidiana attività in tal senso sui temi più vari: dalla solidarietà nazionale, all'amor di patria, dai valori dell'antifascismo a quelli del pluralismo, e soprattutto, per l'impegno esternatorio, altrettanto intenso, profuso dal Presidente nell'opera di lettura e di analisi del processo costituzionale europeo.

Certo è che le incertezze della dottrina in proposito sono massime: basti pensare che lo stesso termine convenzionalmente usato di «potere di esternazione» è dibattuto, contestandosi che possa parlarsi di vero e proprio «potere» e preferendo il termine facoltà (PALADIN). Controversa è soprattutto la circostanza se l'esternazione debba essere servente rispetto ad una funzione presidenziale già esercitata dal Capo dello Stato o se l'esternazione sia essa stessa espressiva di una «funzione» da aggiungersi a quelle elencate dalla Costituzione. Da ciò gli sforzi della dottrina di rinvenire nel testo costituzionale la «copertura» per le esternazioni, talvolta interpretando con letture adeguatrici-evolutive dell'art. 87, comma 2 Cost. (LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica*, Padova, 1986, 281 e BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Messaggio*, in *Enc. giur. Treccani*, XX, Roma, 1990, 3 ss.); talaltra, trovando il loro fondamento esclusivamente in una relazione strumentale con gli atti formali del Presidente della Repubblica enunciati nel testo costituzionale (ad es., M. DOGLIANI, *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 221 ss.).

Il potere di esternazione si ricollega alla posizione costituzionale del Presidente della Repubblica e ad una sorta di radicamento di tale potere nella storia, il quale, esercitato in misura più o meno ampia senza provocare nel sistema politico reazioni di sorta, sarebbe stato di conseguenza «legittimato, entrando a far parte della costituzione materiale» (MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1985, 137). Questa difesa ritiene che la storia ormai consolidata e maturata in Italia delle esternazioni presidenziali sia divenuta una vera e propria consuetudine costituzionale (e non abbia carattere meramente politico-convenzionale). Se è vero che le consuetudini sono ritenute delle vere e proprie regole giuridiche stabilizzate, obiettivizzate, dispiegate nel tempo e nella coscienza giuridica e che quelle costituzionali sono caratterizzate dal fatto di essere regole giuridiche in grado di produrre diritto che integra l'ordinamento costituzionale e quindi equivalente al diritto inserito nei testi costituzionali, il fenomeno delle esternazioni presidenziali sembra poter rientrare effettivamente in questa categoria. Proprio la continuità nel tempo della prassi delle esternazioni, la sua accettazione sia da parte degli organi costituzionali che dell'opinione pubblica, la rilevanza che essa ha assunto da gran tempo nel dibattito politico, si da costituire talvolta criterio o parametro per la produzione legislativa, induce a ritenere che siamo di fronte ad un consolidamento tale da costituire una consuetudine costituzionale. Si è verificato cioè proprio il fenomeno descritto da Martines e sopra ricordato.

Ed invero codesta Ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 154 del 2004 ha operato un pieno riconoscimento della costituzionalità della prassi delle c.d. «esternazioni presidenziali». Esternazioni che la sentenza ha considerato un dato acquisito della nostra esperienza costituzionale, quasi una vera e propria consuetudine costituzionale, mostrando di accettare che il Presidente della Repubblica esprima proprie valutazioni ed orientamenti laddove essi siano ritenuti indispensabili per lo svolgimento delle funzioni che la Costituzione gli attribuisce e nei quali si identificano gli interessi unitari dell'intera comunità (cfr. G. CERRINA FERONI, *Una sentenza "storica": sulla ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato promosso da un "ex" Presidente della Repubblica e sulla acquisita dignità costituzionale delle c.d. "esternazioni presidenziali"*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)). Prova ne è che, lungi dal metterne in discussione il fondamento e la legittimità, la sentenza si è preoccupata di distinguere tra esternazioni riconducibili all'esercizio delle funzioni presidenziali, e come tali coperte dalla immunità, ed esternazioni ad esse estranee che restano addebitabili alla persona fisica del titolare della carica, ove foriere di responsabilità.

Si tratta, come è evidente, di un passaggio fondamentale della decisione, che doveva essere chiarito e precisato dal giudice del rinvio, trattandosi del quadro giuridico generale nel quale valutare le dichiarazioni contestate del senatore Cossiga e che invece risulta del tutto assente nella motivazione della decisione della Corte di Appello.

2.3) Ciò premesso, si tratta di individuare nell'ampia congerie di esternazioni presidenziali, quelle riconducibili all'esercizio delle funzioni presidenziali e quelle ad esse estranee. La sentenza n. 154 del 2004 si è, per l'ap-

punto, espressa in questo senso, rimettendo all'autorità giudiziaria la concreta individuazione dell'attività se funzionale o meno (salvo — come vedremo — il sindacato della Corte in caso di "sconfinamento"). Detta individuazione è tutt'altro che agevole, come pure ammette la sentenza, potendo «risultare in fatto più difficile di quanto non sia distinguere nel campo dei comportamenti o degli atti materiali, o anche di quanto non sia distinguere fra opinioni "funzionali" ed "extrafunzionali" espresse dai membri di un'assemblea rappresentativa, che si differenzia dagli individui che ne fanno parte, laddove nel caso del Presidente l'organo è impersonato dallo stesso individuo».

Vero è che può essere problematico, per come la figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica sono stati disegnati dal Costituente e per come si sono effettivamente evoluti nella forma di governo, proporre una rigorosa distinzione tra le manifestazioni di pensiero che il Capo dello Stato compie *uti singulus*, senza nesso con le sue funzioni, e le enunciazioni e gli atti riconducibili all'esercizio della carica. In effetti i Presidenti esternano in qualsiasi momento e luogo, nelle forme che essi stessi ritengono più adeguate ed opportune, trattandosi di organi monocratici e considerato che la funzione "pubblica" che esercitano ha carattere permanente.

In altre parole, poiché il Presidente della Repubblica non esercita la propria funzione necessariamente in un luogo predeterminato e ad orari stabiliti, non può ricorrersi ad altro criterio che non sia quello della valenza politica e istituzionale del contenuto della comunicazione, ovvero della sua palese appartenenza alla sfera assolutamente privata del Presidente. Il titolare di un organo monocratico di vertice come il Presidente della Repubblica — e qui sta il punto — non ha una dimensione politica privata (la sfera delle esternazioni informali) contrapposta ad una dimensione pubblica; ha una sfera assolutamente privata, nella quale peraltro è pienamente responsabile, contrapposta ad una sfera pubblica nella quale esercita le sue funzioni, che sono solo quelle previste, esplicitamente o implicitamente, dalla Costituzione. Le esternazioni, di conseguenza, o riguardano le funzioni, o esorbitano da esse. Non vi sono altri criteri realisticamente praticabili di demarcazione tra esternazioni, a meno di non voler fare della mera "filologia" attraverso l'indagine capillare e l'interpretazione/"misurazione" delle varie espressioni linguistiche usate dal Presidente nelle sua quotidiana attività (CERRINA FERONI, *Le esternazioni del Presidente della Repubblica quali manifestazioni del principio di «autotutela»: riflessioni sul "caso Cossiga"*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *Il «caso Cossiga». Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, Torino, 2003), improduttiva quanto inutile. Ma su ciò la Corte non si è addentrata ulteriormente, ritenendo preferibile porre la questione nei soli termini generali di cui si è detto. Nel senso che la Corte Costituzionale ha ritenuto di non entrare nel merito della questione ricostruendo i contenuti dell'art. 90 della Costituzione, ma solo di ribadire, citando testualmente tale articolo, che esso sancisce la irresponsabilità del Presidente, salvo le ipotesi estreme dell'alto tradimento e dell'attentato alla Costituzione, solo per gli «atti compiuti nell'esercizio delle funzioni».

In tal modo la Corte ha, per il momento operando un self restraint, rimesso la questione della definizione del contenuto delle esternazioni funzionali e di quelle extrafunzionali in capo all'autorità giudiziaria ordinaria. Il che però pone un ulteriore problema: non potendosi escludere, come ha prospettato la Corte d'Appello di Roma (nelle decisioni del 21 aprile 1997) — e come di fatto puntualmente è avvenuto — il pericolo che attraverso la denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria possa essere attaccata la posizione del Presidente della Repubblica proponendo come "extrafunzionale" una condotta obiettivamente funzionale o soggettivamente intesa tale. Non a caso la Corte si è riservata di giudicare ancora della questione (definita allora «prematura») laddove appunto — come si legge nella sentenza — «l'autorità giudiziaria venisse ad apprezzare erroneamente la portata della clausola o a negare ad essa erroneamente applicazione, con conseguente lesione della prerogativa e dunque dell'attribuzione presidenziale».

Vero è che, come si è poc'anzi ricordato, il titolare di un organo monocratico di vertice come il Presidente della Repubblica non ha una dimensione politica privata contrapposta ad una dimensione pubblica; ha una sfera assolutamente privata, quando la sua attività è cioè priva di collegamento con le sue funzioni di Capo dello Stato, contrapposta ad una sfera pubblica nella quale esercita tali funzioni.

Occorre cioè distinguere tra esternazioni presidenziali che non rivestono, davvero, alcuna rilevanza politico-istituzionale, che hanno cioè carattere meramente e strettamente privato (si pensi all'intervista rilasciata ad un giornale sulle proprie preferenze calcistiche o al commento estemporaneo rilasciato al termine di una rappresentazione teatrale o al ricordo, in occasione della inaugurazione di un edificio scolastico, del suo primo giorno di scuola, o ancora alle dichiarazioni circa i propri gusti letterari nell'ambito di una cerimonia di consegna di un importante premio, ecc.) da tutte quelle esternazioni, che sono l'assoluta maggioranza, le quali si inseriscono in un circuito politico-culturale e che si collegano al ruolo svolto del Presidente della Repubblica quale organo «moderatore» del sistema politico, di «stimolo», di «persuasione», di «influenza» di «monito», di «garante» dei valori costituzionali, di «rappresentante» dell'unità nazionale.

Solo nella prima fattispecie il Presidente torna ad essere un comune cittadino, che esprime il proprio pensiero privato al pari di qualunque persona. Solo in questa precisa fattispecie riteniamo che possa esistere un «Presidente persona privata» (e dunque pienamente responsabile di ciò che esterna, non essendovi motivi per discostarsi dalla fattispecie dell'art. 21 Cost.); ma sono ipotesi marginali rispetto alla mole di esternazioni espresse in pubblico o anche in occasioni private, di natura formale o irrituale (si pensi alle molteplici improvvisate conferenze stampa o incontri con i giornalisti), nelle quali anche in senso lato il Presidente esprime concetti e valutazioni che sono, in qualche modo, anche indirettamente, connessi alla vita «politica» o al funzionamento delle istituzioni: pensiamo, ad esempio, alla ipotesi della partecipazione del Presidente ai funerali di un uomo di Stato e delle condoglianze che egli porge ai congiunti in modo informale al termine della cerimonia (anche se la natura realmente estemporanea e istantanea della dichiarazione non è praticamente possibile conoscere) e il cui contenuto, diffuso dai *mass-media*, rivesta una qualche valenza politica ed istituzionale, perché magari riferita al ricordo dell'impegno profuso del defunto nel servire le istituzioni; o si pensi ancora alle parole di conforto e di speranza pubblicamente rivolte dal Presidente, in occasione di una calamità naturale, a tutte le famiglie da questa colpite, laddove ad esempio si faccia riferimento al ruolo svolto dalle autorità locali e dalle forze dell'ordine nella gestione della situazione di emergenza.

2.4) Non vi è dubbio che uno dei problemi centrali del regime della responsabilità del Capo dello Stato è quello che concerne gli atti extrafunzionali, cioè gli atti compiuti al di fuori delle funzioni presidenziali, essendovi in Costituzione solo un testuale riferimento «agli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni» (art. 90 Cost.). La questione fu peraltro affrontata in Assemblea Costituente ove non mancarono voci favorevoli a statuire una apposita disciplina. Tuttavia, a fronte di alcune proposte miranti a garantire al Capo dello Stato l'assoluta improcedibilità delle sue azioni in sede penale e civile durante il settennato, l'Assemblea respinse tanto la proposta, formulata dall'on. Bettiol, di approvare un articolo aggiuntivo secondo il quale «il Presidente della Repubblica, mentre dura in carica, non può essere perseguito per violazioni alla legge penale commesse fuori dell'esercizio delle sue funzioni» (*Atti Ass. cost.*, seduta ant. del 24 ottobre 1947, 3511), tanto l'articolo aggiuntivo presentato dall'on. Monticelli ai sensi del quale «il Presidente della Repubblica non può essere sottoposto a procedimento penale durante l'esercizio delle sue funzioni» (*Atti ass. cost.*, seduta ant. del 24 ottobre 1947, 3512), tanto, infine, l'articolo aggiuntivo presentato dalla Commissione (e fatto proprio dall'on. Monticelli) ai sensi del quale «il Presidente della Repubblica non può, mentre è in carica, essere sottoposto a procedimento penale per fatti estranei all'esercizio delle sue funzioni» (*Atti ass. cost.*, seduta ant. del 24 ottobre 1947, 3516). Prevalse, infine, la tesi per cui «per ragioni di opportunità e di convenienza» non sarebbe stato opportuno dover determinare alcunché circa la responsabilità penale del Capo dello Stato per reati comuni (si veda l'intervento di Tosato, in *Atti ass. cost.*, II Sottocommissione, I Sezione, 4 gennaio 1947, 1769 ss.). Il problema è comunque talmente sentito che anche autori come Ballardore Pallieri che ammettono la sussistenza di una responsabilità giuridica del Presidente — e cioè la «normale responsabilità penale» e «la piena responsabilità civile» — onde per cui contro il Presidente sarebbero possibili citazioni civili, procedimenti di volontaria giurisdizione, contravvenzioni, imputazioni penali, non essendo egli nemmeno tutelato dalle comuni immunità parlamentari, devono ammettere che «la pratica e le norme di correttezza si incaricheranno di attenuare, ove ne sia il caso, il rigore di tali principi. Il fatto che si tratti del Presidente della Repubblica è circostanza tale che non può, in fatto, non influire sul rapporto giuridico, e particolare prudenza e particolari riguardi verrebbero senza dubbio adoperati qualora il caso si presentasse» (G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, V ed., Milano, 1957, 157). Certo è che ammettendo la procedibilità per i reati non funzionali, ovvero quegli atti e comportamenti che non hanno alcuna relazione con l'attività funzionale del Presidente secondo il concetto espresso di commissione nell'esercizio delle funzioni, si possono determinare — come è stato rilevato (G. DI RAIMO, *op. cit.*, 1159) — «incresciosi inconvenienti ed anche sminuire l'efficacia della prerogativa per gli atti funzionali che possono essere sindacati dal giudice ordinario allo scopo di accertare se siano o meno coperti dalla irresponsabilità». Tradizionalmente tutte le prerogative costituzionali garantite nel nostro ordinamento trovano il loro necessario fondamento nella tutela del libero esercizio di funzioni costituzionali o, più in generale, nella garanzia della posizione costituzionale dei titolari di funzioni supreme. E questo teoricamente garantisce che la prerogativa, prevista a tutela dell'esercizio di fondamentali funzioni costituzionali, non si tramuti in mero privilegio personale. In quest'ottica è ben noto che la dottrina maggioritaria ha ritenuto che: «l'irresponsabilità scollegata dalla funzione e da eventuali specifiche esigenze della medesima, è un privilegio. E il privilegio non ha cittadinanza in democrazia» (così L. CARLASSARE, *art. 90 Cost.*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1983, 149 ss., spec. 159).

Su ciò non possiamo che essere d'accordo. Come pure sulla circostanza che, ai fini dell'operatività delle immunità, sia sufficiente — come pure è stato sostenuto in dottrina (ad esempio da P. ROSSI, *Lineamenti di diritto penale costituzionale*, Palermo, 1953, 224 ss.) — un mero rapporto di contestualità cronologica, cioè «il semplice fatto che l'atto o il comportamento sia posto in essere mentre il Presidente è temporalmente nell'esercizio delle

funzioni o in occasione delle medesime». È evidente che ammettere un mero rapporto di contestualità cronologica potrebbe condurre effettivamente anche a conseguenze aberranti, basti pensare agli esempi «ormai logori della violenza carnale esercitata sulla segretaria negli uffici del Quirinale, dell'omicidio colposo durante una partita di caccia organizzata per un Capo di Stato estero e simili (...)» (L. CARLASSARE, *art. 90 Cost.*, cit., 159; ricostruisce l'intera tematica S. ANTONELLI, *Le immunità del Presidente della Repubblica italiana*, Milano, 1971, 180 ss.).

Tuttavia anche gli autori che riconoscono una ampia responsabilità presidenziale devono ammettere che vi sono settori — come appunto quello del potere di esternazione — nell'ambito dei quali si prospettano problemi particolari, anche perché la prassi ha registrato interventi molto più intensi e frequenti di quelli costituzionalmente previsti, più ampi e liberi soprattutto per quanto riguarda le forme. Soprattutto perché, attraverso una lettura stretta dell'attività funzionale, si apre la possibilità di lasciare esposto il Presidente alle conseguenze di iniziative arbitrarie o destabilizzanti, e che i Costituenti avevano ritenuto di poter risolvere, forse troppo semplicisticamente — come è dimostrato dal caso in esame — sul piano extragiuridico. Del resto, da gran tempo, a partire da Vittorio Emanuele Orlando (*Immunità parlamentari ed organi sovrani*, ora in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1891-1940) coordinati in sistema*, Milano, 1954, 482 ss.), le inviolabilità o le immunità, pur operando in concreto a tutela della libertà degli individui investiti di cariche pubbliche, sono preordinate in via di principio a vantaggio non della singola persona, ma dell'ufficio. Per definire una tale situazione giuridica viene anche usato il termine «prerogativa» in un senso particolare — indicativo cioè di un attributo proprio dell'ufficio o dell'istituzione — e soprattutto in contrasto col termine privilegio, il quale già di per sé denota discipline giuridiche pertinenti direttamente e particolarmente ai singoli soggetti.

Con tali espressioni ci si richiama alla teoria generale degli organi giuridici, per cui è postulata una stretta ed intima connessione fra l'ufficio ed i soggetti fisici preposti, riguardati come sue parti integranti: le persone dei titolari risultano protette essenzialmente per la sfera di quei rapporti in cui sono assunte e qualificate dall'ordinamento come facenti corpo con l'ufficio ricoperto. La tutela dell'integrità delle persone vale, quindi, a salvaguardare l'integrità dell'istituzione di cui sono parte e l'esercizio regolare dell'attività ad esse affidata. In altri termini le immunità vanno intese come tipico e coesistente carattere degli organi costituzionali in quanto conseguente alla loro indipendenza da altre autorità e alla divisione dei poteri. «Appare così radicalmente rovesciata la tesi che si tratti di eccezioni al *ius commune*, poiché è postulato, anzi, criterio generale del diritto costituzionale, operante per dare regola agli organi supremi». Pertanto le norme sulle prerogative dei diversi organi costituzionali sono intese non più quali disposizioni particolari ed eccezionali, ma quali parti integranti di un «insieme di regole e di istituti che la scienza riduce a sistema» (V.E. ORLANDO, *op. cit.*, 484).

In sintesi, stante la peculiare inscindibilità dell'ufficio dal titolare che si riscontra nella configurazione dell'organo monocratico, la garanzia di una assoluta indipendenza nei confronti di qualsiasi atto proveniente da altro organo costituzionale, o da altro potere, non può essere veramente completa se non si estende anche alla persona del titolare, e quindi alla sfera della sua responsabilità. Quantomeno ove vi sia un nesso con il ruolo pubblico-istituzionale.

2.5) Giova a questo punto illustrare, sia pure in sintesi, il percorso argomentativo della sentenza della Corte di appello di Roma per dimostrare come lo stesso non sia stato affatto rispettoso, in materia di funzionalità dell'esternazione presidenziale, ai principi di diritto stabiliti dalla Corte di cassazione e ritenuti corretti da codesta ecc.ma Corte, per aver colto la portata dell'art. 90 Cost. senza recare lesione alle prerogative del Presidente.

I giudici di merito ricordano in primo luogo quale è stato il primo principio di diritto formulato dalla S.C., che sembra utile riportare per esteso: «ai sensi dell'art. 90, comma 1 Cost. l'immunità del Presidente della Repubblica (che attiene sia alla responsabilità penale che civile o amministrativa), copre solo gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni (nelle quali rientrano, oltre quelle previste dall'art. 89 Cost., anche quelle di cui all'art. 87 Cost., tra cui la stessa rappresentanza dell'unità nazionale) e non quelli extrafunzionali; né la continuità del *munus* comporta che l'immunità riguardi ogni atto compiuto dalla persona che ha la titolarità dell'Organo, per quanto monocratico».

La stessa sentenza che ha definito il giudizio di rinvio, correttamente cogliendo (salvo poi, purtroppo, disapplicarlo) il significato del suddetto principio di diritto, ha ritenuto legittimata e ormai consolidata la prassi, da parte del Capo dello Stato, «dell'interpretazione, anche attraverso messaggi liberi, dei fondamentali principi della comunità civile a tutela dei superiori interessi e valori nazionali garantiti dalla Costituzione ed in posizione di autonomia dagli indirizzi politici del Governo nell'esplicazione dell'attività di stimolo o di impulso ai fini dell'attuazione della Carta costituzionale. Non sono per contro esenti da responsabilità le attività e le dichiarazioni estranee alle prerogative proprie della funzione presidenziale o alle finalità alla stessa inerenti» (Corte di appello di Roma, sent. n. 4024/2004, pagg. 7-8).

Nonostante tali premesse, infatti, la pronuncia qui impugnata per menomazione ha ritenuto che, con riguardo alle affermazioni del Capo dello Stato in occasione dell'audizione del 15 marzo 1991, «non è configura-

bile... una qualsivoglia attività riconducibile a tipiche funzioni presidenziali *ex art.* 89 Cost. e neppure quelle legittimate dalla prassi *ex art.* 87 Cost. (c.d. potere di esternazione), tra le quali la rappresentanza dell'unità nazionale, che avrebbero suggerito gli apprezzamenti in questione sulla personalità, onorabilità e reputazione del sen. Onorato a tutela della partecipazione dell'Italia alla Guerra del Golfo» (sent., pag. 9).

La sentenza ha infatti ritenuto che non vi fosse alcun rapporto tra la «vicenda Gladio» (oggetto dell'audizione presidenziale) e la Guerra del Goffo alla quale il sen. Onorato si era pubblicamente opposto firmando un appello pubblicato da Il Manifesto il 29 gennaio 1991 e poi dalla stessa testata il 27 febbraio 1991, pochi giorni prima, quindi, dell'audizione del 15 marzo. Secondo la Corte romana, infatti, la partecipazione dell'Italia alla rete «Gladio» aveva trovato la sua causa nell'appartenenza del nostro Paese alla Nato, mentre la Guerra del Golfo venne deliberata dall'Italia a seguito della risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu n. 678/1990, ritenuta illegittima dal sen. Onorato e dagli altri firmatari del citato appello.

La stessa sentenza, dopo aver affermato che tutte le dichiarazioni rese dal Capo dello Stato nel corso dell'audizione relativamente alla «vicenda Gladio» dovevano ritenersi comunque prive di collegamento con le funzioni presidenziali avendo ad oggetto fatti risalenti ad un'epoca in cui lo stesso Capo dello Stato rivestiva altre cariche, afferma nella sostanza l'irrelevanza, ai fini della sua decisione, dell'audizione in relazione alla «vicenda Gladio», in quanto in realtà «il sen. Onorato fu severamente redarguito dal Presidente per il solo fatto di avere all'epoca espresso la sua opposizione alla Guerra del Golfo, nell'assenza di un qualsivoglia legame politico-istituzionale tra la partecipazione dell'Italia alla rete Stay Behind (Gladio) fondata sull'alleanza atlantica (NATO) e la partecipazione militare dell'Italia alla Guerra del Golfo, soltanto quest'ultima disapprovata in quel periodo dal sen. Onorato» (sent., pag. 10).

Non interessa, per il momento, esaminare la correttezza delle considerazioni della Corte romana in ordine all'assoluta assenza di collegamento politico tra le due vicende, alla natura asseritamente extrafunzionale dell'audizione del Capo dello Stato e delle sue dichiarazioni sulla «vicenda Gladio» e al fatto che il sen. Onorato non avesse avuto, nel procedimento di messa in stato di accusa del Presidente Cossiga avviato poche settimane prima da Democrazia Proletaria, un ruolo tale da giustificare una reazione del Presidente. Su tali profili si tornerà più avanti e si dimostrerà come la sentenza abbia menomato anche il potere di autotutela del Presidente.

Quel che ora maggiormente rileva è sottolineare che la pronuncia ha ritenuto che il Presidente Cossiga, nel corso dell'audizione del 15 marzo 1991, ritenne di attaccare il sen. Onorato in quanto firmatario di un appello per il ritiro dell'Italia dalla Guerra del Golfo. Oltre al passo sopra ricordato, la sentenza della Corte romana ribadisce la propria posizione sul punto anche quando rileva che gli asseriti epiteti infamanti sono stati rivolti dal Presidente al sen. Onorato «per il solo fatto della sua opinione pacifista espressa attraverso la firma di un appello contro la Guerra del Golfo, nel difetto di ogni spunto provocatorio che giustificasse lo sferzante e violento attacco mosso dall'Interlocutore nei suoi confronti» (sent., pag. 12).

La sentenza ha ritenuto che tale (presunto) attacco non potesse godere del regime di irresponsabilità spettante alle esternazioni presidenziali connesse ad una funzione del Capo dello Stato. Ed è qui che essa palesa il suo carattere menomativo di una attribuzione presidenziale.

La pronuncia, infatti, pretende di motivare tale sua conclusione assumendo che sarebbe «nella stessa natura delle cose l'impossibilità di configurare gli elementi propri dell'esternazione presidenziale protetta dalla garanzia dell'immunità di cui all'art. 90 Cost. ...» (sent., pag. 10, in fine), «potendo l'irresponsabilità del Capo dello Stato operare alla stregua dell'ordinamento soltanto in modo strumentale alla superiore esigenza di indipendenza della funzione» (sent., pag. 11, righe 2-3).

A parte l'assoluta inadeguatezza, ai fini di una corretta motivazione del ragionamento seguito, del generico rinvio alla «stessa natura delle cose», sembra evidente la violazione delle prerogative presidenziali compiuta dalla Corte romana.

Non si vede, infatti, come si possa negare la valenza politico-istituzionale dello scontro tra il Presidente Cossiga ed il sen. Onorato sul tema della Guerra del Golfo (volendo, si ripete, seguire il ragionamento della Corte di appello, che ha individuato in tale tema la causa che scatenò lo scontro stesso), non essendovi alcun elemento che permetta di ricondurlo alla sfera assolutamente privata dell'attività del Capo dello Stato. È infatti pacifico — né la sentenza richiama, in punto di fatto, alcun elemento in senso opposto — che il Capo dello Stato non aveva alcuna ragione personale per attaccare il sen. Onorato. È la stessa sentenza, si ribadisce, ad individuare in una vicenda di straordinaria rilevanza politica ed istituzionale — la partecipazione o il ritiro dell'Italia dalla Guerra del Golfo — la ragione dello scambio delle acri battute tra il Capo dello Stato e il sen. Onorato nel corso dell'audizione del 15 marzo 1991.

È ancora la stessa sentenza, si badi bene, a sostenere che quelle dichiarazioni non avevano nulla a che vedere con la «vicenda Gladio» e con i fatti di cui il Capo dello Stato era venuto a conoscenza in quanto, all'epoca degli stessi, titolare di altre cariche (con conseguente, asserita, extrafunzionalità delle dichiarazioni rese in materia di partecipazione italiana alla rete «atlantica» Stay Behind).

Ma, allora, se l'esternazione presidenziale ebbe ad oggetto un fatto politico-istituzionale e certamente non privato; se, inoltre, essa era per di più, come si legge nella sentenza, svincolata dal tema dell'audizione, asseritamente estraneo, perché temporalmente risalente, alle funzioni del Capo dello Stato; se, in conclusione, Cossiga si rivolse come Capo dello Stato al parlamentare Onorato, «redarguendolo» su un tema di scottante attualità che coinvolgeva la stessa collocazione internazionale del Paese, come si può negare il carattere strumentale dell'esternazione stessa alla funzione istituzionale del Presidente di rappresentante dell'unità nazionale e di interprete, «anche attraverso messaggi liberi, dei fondamentali principi della comunità civile a tutela dei superiori interessi e valori nazionali garantiti dalla Costituzione...» (per usare le stesse parole della sentenza, a pag. 7)?

Non è un caso che, per giungere all'opposta conclusione dell'extrafunzionalità di detta esternazione, la Corte di appello di Roma ha dovuto smentire le stesse premesse giuridiche della propria motivazione e disapplicare il principio di diritto fissato dalla Corte di cassazione. Infatti, dopo aver pienamente dato atto che le funzioni presidenziali sono, oltre quelle previste dall'art. 89 Cost., anche quelle di cui all'art. 87 Cost., tra cui la stessa rappresentanza dell'unità nazionale e dopo aver riconosciuto che, in specie con riguardo a tale ultima funzione, il Presidente può esercitare il suo ruolo di interprete dei superiori interessi e valori nazionali anche attraverso «messaggi liberi» e non solo mediante i formali messaggi alle Camere previsti dall'art. 87 Cost., la sentenza afferma, per negare il carattere funzionale dell'esternazione presidenziale sulla posizione del sen. Onorato sulla Guerra del Golfo, che l'irresponsabilità del Capo dello Stato potrebbe invece operare «soltanto in modo strumentale alla superiore esigenza di indipendenza della funzione», che la semplice posizione pacifista del sen. Onorato non avrebbe messo in pericolo.

Il restringimento, per di più contraddittorio, delle prerogative presidenziali operato dalla Corte di appello di Roma rispetto al principio di diritto statuito dalla Corte di cassazione (e ritenuto corretto da codesta ecc. Corte) è del tutto evidente, così come il carattere menomativo dello stesso. Le esternazioni presidenziali sono infatti, pacificamente, una modalità di esercizio di tutte le funzioni presidenziali, prima fra tutte quella di interprete, quale Capo della Nazione, dei principi fondanti della comunità civile e dei superiori interessi e valori del Paese, e non soltanto una modalità di tutela dell'indipendenza della carica (esigenza di tutela che comunque, come si dirà più avanti, nella specie pure ricorreva).

D'altra parte, per aver conferma della strumentalità dell'esternazione alle funzioni presidenziali basta chiedersi se fosse o meno nelle facoltà del Capo dello Stato intervenire su un tema tanto scottante, importante ed attuale come la partecipazione o il richiesto ritiro dell'Italia dalla Guerra del Golfo con un messaggio alle Camere e quindi al Paese. La risposta non può essere che positiva. Ebbene, ove in tale messaggio il Presidente si fosse scagliato contro i parlamentari c.d. «pacifisti», magari indicandoli uno per uno o prendendo solo alcuni di essi ad esempio, accusandoli di faziosità e di essere schierati «dall'altra parte», cioè di essere contro l'Occidente e i suoi valori, sarebbe forse per questo il messaggio divenuto un atto extrafunzionale? In altre parole, la strumentalità alla funzione del messaggio può essere misurata in base al suo contenuto, più o meno gradito, più o meno pacato, più o meno rispettoso dell'ortodossia costituzionale? Certamente no. Il messaggio del Presidente su un tema di interesse generale per la Nazione è sempre un atto funzionale e nessuno può sindacare, se non sul piano politico, la decisione del Presidente di intervenire nel dibattito istituzionale e le forme espressive adottate. Lo aveva riconosciuto la stessa Corte di cassazione, rilevando che non spetta al Presidente «decidere in astratto quali siano le sue funzioni», ma che «è anche esatto che il Presidente, come ogni altro titolare di organo pubblico, valuta se in concreto ricorrano le circostanze per l'esercizio delle funzioni, cioè valuta la situazione fattuale-giuridica; può anche ritenersi esatto (seguendo la tesi dell'azione degli organi costituzionali in ottica di libertà) che egli possa anche decidere se, come e quando intervenire» (pag. 41).

Si consideri ancora che il Presidente Cossiga, nella sua pacifica qualità di Capo dello Stato, aveva già ritenuto di intervenire, con lettere del 23 febbraio 1991 indirizzate al Ministro di grazia e giustizia, al vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura e al procuratore generale presso la Corte di cassazione, per manifestare la propria preoccupazione per il fatto che tra i firmatari dell'appello «pacifista» pubblicato da Il Manifesto il 29 gennaio 1991 figurassero anche magistrati in servizio, ritenendo che alcune affermazioni violentemente critiche verso le istituzioni, contenute in tale appello, non fossero conformi ai doveri di tali magistrati e al giuramento dagli stessi prestato al momento dell'assunzione dell'ufficio. Lo stesso Presidente Cossiga, nelle richiamate lettere, riteneva che il proprio intervento fosse un suo «preciso dovere di Capo dello Stato, posto dalla Costituzione, che a lui affida la Presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura ...».

Non sembra inutile ricordare, altresì, che il quotidiano *Il Manifesto* pubblicò nuovamente l'appello «pacifista» il 27 febbraio 1991, in una sorta di replica alle lettere del Presidente, con un articolo polemicamente intitolato «Indirizzato a Cossiga». In conclusione, era in corso un dibattito politico-istituzionale tra il Capo dello Stato ed altri soggetti pubblici (tra i quali alcuni parlamentari, come il sen. Onorato) che avevano firmato un documento ritenuto dal Capo dello Stato contrastante con gli interessi e i valori della Nazione. In tale contesto, dopo aver già replicato per vie formali ai magistrati firmatari dell'appello, il Capo dello Stato replicò anche direttamente ad un parlamentare firmatario (il sen. Onorato, peraltro magistrato) nel corso dell'audizione del 15 marzo 1991, che costituì l'occasione dell'immediato diretto confronto con lo stesso.

Il carattere strumentale alle funzioni presidenziali di tale ultima replica non può dunque essere contestato, se non a costo di menomare — come ha fatto la sentenza della Corte di appello di Roma — le attribuzioni del Capo dello Stato.

2.6) Si ritiene di aver sin qui dimostrato che, anche a voler seguire le conclusioni della sentenza circa il fatto che il Capo dello Stato nell'audizione del 15 marzo 1991 non si difese da un precedente attacco del sen. Onorato sulla «vicenda Gladio», ma lo attaccò per primo per la diversa vicenda della Guerra del Golfo, non di meno si sarebbe dovuta riconoscere la natura funzionale dell'esternazione con conseguente irresponsabilità del Presidente ex art. 90 Cost., stante la natura politica e istituzionale dell'intervento del Capo dello Stato e la natura pubblica — e non certo privata — della materia dello scontro tra lo stesso e il parlamentare sen. Onorato.

Peraltro, preme ora rilevare che la sentenza ha altresì errato nelle premesse del proprio ragionamento che hanno portato a tale conclusione, posto che tutte le dichiarazioni del sen. Cossiga nell'audizione del 15 marzo vennero da quest'ultimo rese nella sua veste di Capo dello Stato, nell'ambito di un confronto istituzionale con un Comitato parlamentare e che le parole che egli rivolse al sen. Onorato costituivano in realtà anche la legittima reazione all'attacco politico che quest'ultimo, unitamente ad altri parlamentari, aveva iniziato a sferrare nei confronti del Presidente della Repubblica, in relazione a fatti risalenti, ma con l'intento, in quel momento, di indebolire la massima carica dello Stato.

La sentenza muove, in primo luogo, dall'errato convincimento che il Presidente, nel corso dell'audizione, avesse dimesso l'ufficio di Capo dello Stato, posto che l'oggetto dell'audizione medesima riguardava l'attività svolta dall'odierno ricorrente durante l'espletamento di altre funzioni. Con la conseguenza che tutte le sue dichiarazioni avrebbero avuto quale obiettivo la difesa del proprio operato e del proprio prestigio politico.

Per giungere a tale conclusione la sentenza della Corte romana svaluta, in primo luogo, le modalità dell'incontro ed afferma che il fatto che il Presidente della Repubblica sia stato ascoltato presso la sede del Quirinale costituirebbe mera applicazione della normativa di cui all'art. 205 c.p.p.

A parte l'inconferenza del richiamo ad una norma che disciplina il luogo di assunzione della testimonianza innanzi all'autorità giudiziaria (è infatti pacifico che il Capo dello Stato rifiutò di essere sentito come testimone dal giudice Casson, manifestando soltanto la sua disponibilità a rispondere a quesiti del Comitato parlamentare per l'informazione e la sicurezza dello Stato), si rileva altresì che la pronuncia ha del tutto trascurato che l'audizione venne preceduta da uno scambio di corrispondenza tra il Capo dello Stato e i Presidenti delle Camere con la quale vennero formalmente e analiticamente concordate tutte le modalità dell'audizione medesima. In particolare, il Presidente chiese ed ottenne di conoscere preliminarmente i quesiti dei componenti del Comitato, così da poter predisporre la propria relazione. Venne altresì previsto che lo stesso procedimento sarebbe stato seguito per l'ipotesi in cui, a seguito dell'incontro, il Comitato avesse ritenuto utile acquisire ulteriori informazioni o chiarimenti su quanto comunicato dal Presidente. Inoltre, le dichiarazioni effettuate nel corso dell'incontro sarebbero state registrate su nastro, a cura della Presidenza della Repubblica; l'originale del nastro sarebbe rimasto agli atti del Segretario Generale della Presidenza della Repubblica e copia autentica dello stesso sarebbe stata posta a disposizione del Comitato. Come si vede, si tratta di modalità del tutto eccezionali, certamente estranee alla disciplina dell'art. 205 c.p.p., appositamente convenute nell'ambito di una vicenda di straordinaria rilevanza politico-istituzionale per disciplinare un «incontro» (come viene definito nella richiamata corrispondenza) tra organi costituzionali.

Il fatto che l'odierno ricorrente abbia manifestato, come Capo dello Stato, la propria disponibilità a fornire al Comitato parlamentare informazioni sulla «vicenda Gladio» è chiaramente confermato dalla lettera al Capo dello Stato dei Presidenti delle Camere del 19 febbraio 1991, cioè da un documento reso in tempi non sospetti da soggetti estranei alla controversia. Si legge infatti in tale lettera: «Pertanto le modalità dell'incontro non possono che essere quelle che lo stesso Capo dello Stato ritiene insite nella natura dell'iniziativa da Lui assunta e conformi ai principi che regolano le relazioni fra organi costituzionali» (sottolineatura nostra).

In altre parole, nessuno — e tantomeno i Presidenti delle Camere — dubitava che l'esponente, pur dovendo riferire circa le informazioni acquisite durante l'esercizio di altre funzioni, si sarebbe rivolto al Comitato parla-

mentare nella pienezza del suo ufficio di Capo dello Stato. Per tale sola ragione gli venne riconosciuto il potere di stabilire egli stesso le modalità dell'incontro e di regolare la particolare relazione tra i due «organi costituzionali» (come si legge nella lettera, alludendo al Capo dello Stato — e non certo a un *ex* Ministro dell'Interno — e al Parlamento).

La sentenza ha dunque errato nell'affermare la generale natura extrafunzionale dell'intera audizione, non considerando che si trattava invece di una formale relazione tra Capo dello Stato e Parlamento.

Ha errato altresì nell'escludere qualsiasi relazione tra le parole rivolte dal Presidente al sen. Onorato e la «vicenda Gladio», oggetto dell'incontro.

Su quest'ultimo punto, la sentenza della Corte d'appello di Roma afferma che, nei giorni precedenti l'incontro del 15 marzo 1991, il sen. Onorato aveva bensì manifestato la propria opposizione alla Guerra del Golfo, ma non aveva affatto aderito alla messa in stato di accusa del Presidente Cossiga, essendosi limitato, nella riunione dell'apposito Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa a carico del Capo dello Stato del 4 gennaio 1991, a porre un «mero e neutro problema procedurale, che suggeriva l'ipotizzabilità di un rapporto tra la configurabilità degli illeciti contestati al Presidente e la legittimità di 'Gladio'...» (sent., pag. 10). La sentenza ricorda ancora che, pacificamente, il sen. Onorato votò a favore dell'archiviazione della messa in stato di accusa del Presidente Cossiga proposta dagli on. Russo e Arnaboldi di Democrazia Proletaria, salvo poi chiedere egli stesso indagini suppletive in data 10 ottobre 1991 e, il 4 dicembre successivo, la messa in stato di accusa del Presidente per la «vicenda Gladio».

La pronuncia, in primo luogo, minimizza, alla stregua di mero e neutro problema procedurale, quello che era invece, palesemente, un atto di apertura delle ostilità da parte del sen. Onorato nei confronti del Capo dello Stato, fin dal 4 gennaio 1991. Ipotizzare, come fece il sen. Onorato, un rapporto tra la configurabilità degli illeciti contestati al Presidente e la legittimità di «Gladio» significava, in realtà, anticipare la richiesta di messa in stato di accusa (che poi, qualche mese dopo, arrivò puntualmente). Non occorre un particolare acume politico, per chiunque conoscesse le posizioni del sen. Onorato, quali confermate anche nel c.d. «appello pacifista» contro la Guerra del Golfo, per prevedere che il sen. Onorato sarebbe stato un fermo sostenitore dell'illegittimità di «Gladio» e quindi della responsabilità del Presidente Cossiga per aver svolto un ruolo in quella vicenda.

Il Capo dello Stato, pertanto, in occasione dell'audizione del 15 marzo 1991, era ben consapevole di quale fosse la posizione del sen. Onorato e di come lo stesso avesse già avviato un attacco al Presidente della Repubblica.

Parimenti errato è disconoscere, come ha fatto la sentenza, l'esistenza di un palese collegamento storico-politico tra «Gladio» e la Guerra del Golfo, se esaminati per i loro riflessi sulle vicende italiane e sulla collocazione del nostro Paese nello scenario internazionale. In effetti, è difficile negare che il giudizio politico sulla «rete Gladio» e la decisione se partecipare o ritirarsi dalla Guerra del Golfo coinvolgevano, nella sostanza, la medesima scelta di campo in ordine alla posizione «atlantica» del nostro Paese e in particolare circa i rapporti con gli Stati Uniti. Il Capo dello Stato, ritenendo di interpretare il sentimento di larga parte della Nazione, considerava legittima ed opportuna la nostra collocazione «atlantica» e ritenne pertanto di dover intervenire per difenderla da quanti, come il sen. Onorato, mostravano chiaramente di contestarla.

La sentenza, muovendo dalla formalistica, quanto ovvia, considerazione della diversità tra le decisioni della Nato (come la realizzazione della rete «Stay Behind») e le deliberazioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, ha mancato di cogliere il collegamento tra le due vicende ed il senso dell'aspra critica politica mossa dal Capo dello Stato al sen. Onorato e al suo «stare dall'altra parte», cioè dalla parte di chi era contro il tradizionale sistema di alleanze del nostro Paese (non sembra inutile ricordare che, in quel periodo, era da poco caduto il muro di Berlino).

Di conseguenza, la Corte romana ha ommesso di considerare anche la strumentalità alle funzioni del Capo dello Stato delle dichiarazioni rese il 15 marzo 1991, ove considerate, come all'odierno ricorrente sembra corretto, aventi ad oggetto la critica della posizione del sen. Onorato anche con riguardo alla «vicenda Gladio».

Non basta. Per quanto sopra ricordato circa le precedenti iniziative del sen. Onorato che sarebbero poi sfociate nella richiesta di messa in stato di accusa del Capo dello Stato, la sentenza ha menomato le attribuzioni del Presidente anche nella parte in cui ha negato che ricorressero i presupposti per un suo intervento a tutela dell'istituzione presidenziale, garantito dall'art. 90 Cost.

Giova ricordare che l'esistenza di un principio di «autodifesa» del Presidente della Repubblica nel nostro ordinamento, seppur diversamente ricostruito, è stato altresì confermato dalla sentenza della Corte di cassazione che a proposito delle esternazioni del Presidente Cossiga ha affermato che esso: «riguarda o la particolare ipotesi in cui la difesa del Presidente della Repubblica non rientri nei compiti funzionali di altro organo istituzionale

ovvero i casi in cui esigenze oggettive impongano di rispondere con immediatezza ed urgenza ad attacchi diretti all'organo presidenziale, per riaffermare le sue competenze ovvero per respingere offese attuali al decoro ed al prestigio dell'istituzione». Sono affermazioni importanti: ed infatti se la deferenza ed il rispetto solitamente dimostrati dalle forze politiche e dalla comunità nel suo complesso nei confronti dell'organo presidenziale vengono meno e ad esempio — come è avvenuto in Italia nei primi anni '90, durante una delicatissima fase di transizione costituzionale — le ricostruzioni di avvenimenti di storia recente (si pensi appunto alla «vicenda Gladio») possono diventare motivo ed occasione di un violento scontro tra le forze politiche, tutto ciò ha e non può non avere delle ripercussioni sulla figura e sul ruolo presidenziale. Non si può pensare al Presidente della Repubblica come ad una istituzione cristallizzata e statica: al contrario, il ruolo e le funzioni presidenziali non possono che essere intese in senso dinamico, in rapporto a quella che è l'evoluzione generale dell'ordinamento. Non è esistita una sola esperienza presidenziale che sia rimasta immune dal contesto politico nel quale si è trovata ad operare; anzi non vi è stata una sola esperienza presidenziale che non si sia definita proprio in relazione alle condizioni politiche nella quali si è svolta. Ciò che intendiamo dire è che le esternazioni presidenziali non possono essere decontestualizzate, cioè astratte dal momento storico e politico nel quale sono pronunciate.

Con riguardo all'episodio *de quo*, non si comprende davvero come possa essere censurata la valutazione circa la piena strumentalità dei comportamenti del Presidente Cossiga rispetto al suo ruolo pubblico, politico ed istituzionale. Ed infatti le frasi pronunciate dal Presidente nei confronti del sen. Onorato costituivano la reazione della massima carica dello Stato alle posizioni espresse dal parlamentare con riferimento alle vicende di straordinaria valenza istituzionale di cui si è detto e al gravissimo attacco dallo stesso sen. Onorato portato alla massima carica dello Stato con la richiamata istanza di indagine preliminare sulla «vicenda Gladio», certamente idoneo a giustificare un'autodifesa della quale, se non si vuole urtare il buon senso, non può negarsi il carattere squisitamente politico, nell'ambito di un aspro scontro istituzionale.

Attacchi violentissimi e pienamente idonei — anche se relativi a fatti precedenti — a screditare la massima carica dello Stato.

Sarebbe davvero un nascondersi dietro ad un dito non riconoscere ciò e continuare a sostenere — come fanno i giudici della Corte di appello di Roma, in sede di rinvio — che nel comportamento del sen. Onorato «non è logicamente ravvisabile neppure l'offensiva provocazione volta ad attaccare l'Ufficio presidenziale o la persona del Presidente», per il solo fatto che la reazione del Presidente Cossiga agli attacchi che gli venivano rivolti si sarebbe riferita ad attività dallo stesso svolte in epoca antecedente all'investitura presidenziale. Come pure inaccettabile è continuare a sostenere che nessuna valenza può avere la circostanza che il sen. Onorato ebbe a richiedere l'acquisizione degli atti sulla vicenda Gladio e indagini suppletive sulla medesima vicenda, quando poi detti comportamenti apertamente provocatori si concretizzarono, come riconosce la stessa sentenza, pochi mesi dopo, nella richiesta da parte dello stesso sen. Onorato di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, ovvero nell'attacco politico più grave che può essere mosso alla personalità, al valore morale, al prestigio, alla autorevolezza del primo cittadino dello Stato.

Per avere conferma di quanto sin qui sostenuto, si pensi, per fare un esempio notissimo, alla vicenda delle dimissioni del Presidente Leone e di quanto possano essere dirompenti, per la stessa stabilità e credibilità delle istituzioni, e quindi per le persone fisiche che tali istituzioni rappresentano, gli attacchi che provengono dall'opinione pubblica, o comunque da una parte politicamente orientata di essa. Valga ricordare in proposito che il libro di Camilla Cederna «*Giovanni Leone. La carriera di un Presidente*», uno degli eventi-simbolo della editoria italiana degli anni '70, innestò una feroce campagna di stampa e plateali manifestazioni davanti al Quirinale che invocavano le dimissioni del Presidente, da questi rassegnate in televisione con un accorato messaggio il 15 giugno 1978. Oppure alle più recenti pesanti campagne di stampa e di opinione promosse da alcune formazioni politiche contro il Presidente Oscar Luigi Scalfaro, finalizzate anch'esse a provocarne le dimissioni, in questo caso per presunte responsabilità di carattere politico, legate al mancato scioglimento delle Camere nel 1996, e di carattere giuridico, legate al c.d. «procedimento Sidae» in relazione a reati che egli avrebbe commesso prima di assumere la carica di Presidente della Repubblica. Tornando alla nostra fattispecie, si potrà anche sostenere che il sen. Cossiga avrebbe potuto usare toni meno forti e più smorzati nel difendere le proprie ragioni e quelle dell'Ufficio che impersonava, ad esempio usando metafore o giri di parole: ma sono sempre espressioni linguistiche — giova ribadirlo — inserite in un contesto politico e culturale e non sussiste alcun ragionevole fondamento per escluderle dall'area delle immunità *ex art. 90 Cost.* Ciò anche se si considera l'avvenuto mutamento del comune sentire sociale in punto di legittima espressione del diritto di critica politica. Oggi, la asserita valenza denigratoria ed offensiva delle famose dichiarazioni del Presidente Cossiga nei confronti del sen. Onorato fa semplicemente sorridere, se si pensa alle trasformazioni che in questi 13 anni si sono verificate nel dibattito politico, sia nelle sedi istituzionali, che al di fuori di esse, e i cui toni e contenuti sono diventati sovente — questi sì davvero — denigratori ed offensivi.

Conclusivamente, le prerogative riconosciute agli organi costituzionali non possono non implicare un potere di autotutela dell'organo a garanzia della propria indipendenza e autonomia. Nei limiti delle norme previste dall'ordinamento, deve essere libera da parte dell'organo titolare di un potere la valutazione dei mezzi ritenuti più efficienti per soddisfare gli interessi che l'ordinamento chiede di tutelare (CUOMO, *Il Presidente della Repubblica: impedimento e supplenza*, Napoli, 1982, 22), anche se, come ha affermato la Corte a proposito delle immunità parlamentari, il potere di valutazione «non è arbitrario o soggetto soltanto ad una regola interna di self restraint» (sent. 1150 del 1988).

2.7) È comunque da dire che anche nella ipotesi in cui si ravvisasse nella esternazione pubblica del Presidente della Repubblica un contenuto offensivo o diffamatorio (e — ribadiamo — non è il caso che ci occupa), ciò di per sé non costituirebbe elemento sufficiente a considerare la medesima fuori dalla funzione presidenziale. Se ciò fosse infatti, l'immunità, come ha peraltro ritenuto la Corte di cassazione nella sentenza sopra ricordata, non opererebbe mai, in quanto la sola presenza dell'illecito reciderebbe il carattere funzionale dell'atto, mentre l'operatività dell'immunità presuppone proprio l'esistenza dell'illecito. Ciò è tanto più vero se analizziamo dette dichiarazioni anche alla luce dei principi che codesta ecc.ma Corte costituzionale ha stabilito nella sua consolidata giurisprudenza in tema di prerogative di cui all'art. 68, comma 1 della Costituzione, laddove ha affermato che l'insindacabilità non copre tutte le opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, ma solo quelle legate da «nesso funzionale» con le attività svolte «nella qualità» di membro delle Camere (sent. n. 375 del 1997; 289 del 1998; 329 e 417 del 1999; 56, 58 e 82 del 2000 ecc.). *Mutatis mutandis*, questa difesa non sostiene affatto che per il solo fatto che l'esternazione provenga dal Presidente della Repubblica essa sia comunque coperta dall'immunità; tuttavia ritiene, proprio alla luce degli eventi esaminati, che le dichiarazioni del Presidente Cossiga sono strettamente congiunte allo svolgimento delle funzioni di ufficio, trattandosi di esternazioni strumentali alla posizione pubblica e istituzionale del Presidente e di indubbia valenza politica, come tali riconducibili al regime di irresponsabilità presidenziale di cui all'art. 90 Cost., e in quanto — giova ribadirlo — volte altresì alla difesa dell'ufficio della più alta carica dello Stato. Dunque, qualora in una pubblica esternazione del Presidente ad evidente valenza politica, sia dato ravvisare la presenza di un illecito (ingiuria/diffamazione), non si potrà che fare riferimento ai principi generali stabiliti dalla Corte costituzionale in tema di insindacabilità dei parlamentari.

Secondo una posizione ormai consolidata del giudice costituzionale, infatti, a fronte della tutela del principio, corrispondente ad un interesse generale della comunità politica, della indipendenza e della autonomia del potere legislativo, si deve ritenere legittimamente sacrificato il diritto alla tutela giurisdizionale del cittadino che si ritenga offeso nell'onore e in altri beni della vita dalle opinioni espresse da singoli parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni. Una prevalenza, quella della autonomia delle Camere rispetto ai diritti dei soggetti privati, che risulta per la Corte degna di essere affermata, indipendentemente dalla gravità dell'offesa arrecata o dalla entità della lesione prodotta sul diritto all'onore e alla reputazione dei soggetti diffamati.

Infine questa difesa ritiene che sarebbero in via teorica applicabili — ma solo in via teorica, poiché nel «caso Cossiga» le questioni sono state originate da azioni civili per il risarcimento del danno (da reato) — all'ex Presidente Cossiga nel caso di specie, per usare categorie penalistiche, alcune «ultra qualificate» cause di giustificazione (o di non punibilità). Queste infatti, laddove ritenute applicabili, renderebbero lecito il fatto in ragione del prevalere del superiore interesse all'esercizio della funzione rispetto all'interesse tutelato dalla norma penale e sarebbero riportabili ad un concetto di esercizio di un diritto o adempimento di un dovere e che si fondano su un giudizio positivo del fatto commesso, perché utile o necessario e perciò giuridicamente autorizzato od imposto.

Il che rileva anche sotto il profilo della usurpazione delle prerogative presidenziali: non avendo tenuto conto di tutto questo, la Corte romana ha ritenuto che le affermazioni del Presidente fossero extrafunzionali, in tal maniera «degradando» la sfera delle prerogative del Presidente, rendendolo incapace di reagire con la prontezza e la efficacia necessaria al ruolo ad accuse gravissime quanto ingiustificate.

2.8) Nella sentenza n. 154 del 2004 codesta ecc.ma Corte ha rimesso alla autorità giudiziaria il compito di decidere circa l'applicabilità in concreto, in rapporto alle circostanze di fatto, della clausola eccezionale di esclusione della responsabilità. Siamo dunque in presenza di una vera e propria riserva di giurisdizione del giudice comune, senza che operi alcun effetto inibitorio della funzione giurisdizionale alla semplice affermazione da parte del Presidente in carica o dell'ex Presidente dell'operatività dell'art. 90 Cost., come invece accade per i parlamentari *ex art. 68 Cost.* con la Camera di appartenenza (*cf.* A. PUGIOTTO, *Ben oltre il "caso Cossiga": le importanti novità della sentenza n. 154 del 2004 (9 luglio 2004)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

In prima istanza, spetta alla autorità giudiziaria decidere circa la applicabilità in concreto della clausola eccezionale di esclusione della responsabilità; solo in seconda istanza varrà il rimedio del conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato.

Detta diversità di disciplina e di garanzie impone dunque uno scrutinio di ragionevolezza della decisione dell'autorità giudiziaria se possibile ancora più stringente. Inoltre la mancata costituzionalizzazione di una nozione di atti estranei all'esercizio delle funzioni ha lasciato esposto — come già scritto — il Presidente alle conseguenze di iniziative arbitrarie o destabilizzanti.

E del resto è più che discutibile che l'autorità giudiziaria possa sostituirsi al Presidente della Repubblica nel valutare la congruità dei mezzi per soddisfare gli interessi istituzionali affidati alla sua tutela (*cf.* in tal senso TABARRO, *L'attività di esternazione del Presidente della Repubblica: sunti evolutivi in una recente decisione giurisprudenziale*, in *Rass. pari.*, 1998, 1, 455 ss.).

Tale valutazione, per l'indiscutibile politicità che comporta, mal si presta ad essere svolta da organi la cui azione non è discrezionale, ma vincolata. I giudici sono infatti costretti a valutare con criteri politici una materia dall'indubbio profilo politico (MURGIA, *La giustizia politica in Italia e in Francia*, Milano, 1990, 1 ss.).

Ne deriva una lesione del principio della divisione dei poteri ed il rischio che attraverso la denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria possa essere attaccata la posizione del Presidente della Repubblica proponendo come «extrafunzionale» una condotta obiettivamente funzionale o soggettivamente intesa tale. Ciò che appunto si è verificato nella presente fattispecie e per cui si chiede l'intervento di codesta ecc.ma Corte affinché venga stabilito che il Presidente ha agito nell'ambito dei suoi poteri, al contrario di quello rilevato dalla Corte d'appello.

2.9) Sulla ammissibilità del conflitto, infine, nulla è da dire in proposito, considerato che sotto il profilo oggettivo, ovvero quanto alla sussistenza del c.d. «tono» costituzionale del conflitto, nessun dubbio può nutrirsi in merito. Se è vero che il conflitto tra poteri dello Stato è una controversia costituzionale riguardante l'interpretazione o l'applicazione delle norme di competenza; in termini più precisi, è una controversia intorno alla appartenenza di una potestà, che interessa la sfera costituzionale e che ha come oggetto l'interpretazione o l'applicazione di norme costituzionali di competenza, va da sé che il presente conflitto tra poteri ha natura costituzionale, trattandosi di ridefinire il contenuto della esclusione della responsabilità presidenziale di cui all'art. 90 Cost. erroneamente definito dalla autorità giudiziaria. Sotto il profilo soggettivo, la ecc.ma Corte ha già ampiamente chiarito che sussiste la legittimazione soggettiva a sollevare il conflitto da parte del sen. Francesco Cossiga, nella sua veste di ex Presidente della Repubblica.

*P. Q. M*

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare ammissibile il presente ricorso per conflitto tra poteri dello Stato e indi annullare la sentenza della Corte di appello di Roma, sezione II civile, n. 4024 del 23 settembre 2004 che ha illegittimamente menomato posizione e attribuzioni costituzionalmente riconosciute al Presidente della Repubblica.*

Con osservanza.

Roma, addì 17 gennaio 2005

PROF. AVV. Agostino GAMBINO - PROF. AVV. Franco COPPI  
PROF. AVV. Giuseppe MORBIDELLI - AVV. Massimo RANIERI

\_\_\_\_\_

AVVERTENZA

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 357/2005, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, 1<sup>a</sup> serie speciale, n. 40 del 5 ottobre 2005.

05C1129

N. 534

*Ordinanza del 6 luglio 2005 emessa dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio  
sul ricorso proposto da Vozzi Ruggero contro Ministero degli affari esteri*

**Impiego pubblico - Dipendenti delle pubbliche amministrazioni - Trattenimento in servizio, a domanda, fino al compimento del settantesimo anno d'età - Esclusione da detto beneficio del personale della carriera diplomatica - Irragionevole diverso trattamento dei diplomatici rispetto agli altri pubblici dipendenti - Irragionevole equiparazione del personale della carriera diplomatica (e prefettizia) al personale militare - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, art. 1-*quater*, comma 1, primo periodo, convertito con modificazioni, nella legge 27 luglio 2004, n. 186.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 5089/05 Reg. Gen., proposto da Vozzi Ruggero, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Guarino ed elettivamente domiciliato presso il medesimo in Roma, piazza Borghese n. 3;

Contro il Ministero degli affari esteri, in persona de Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nei cui uffici è domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12; e nei confronti di Spinetti Massimo, non costituito, per l'annullamento del provvedimento della Direzione, generale per il personale del Ministero degli affari esteri prot. n. 0167320 del 22 aprile 2005 nella parte in cui giudica irricevibile l'istanza per il trattenimento in servizio fino al settantesimo anno di età inoltrata dall'ambasciatore Vozzi il 18 marzo 2005 ed impedisce, per l'effetto, la prosecuzione dell'incarico di ambasciatore oltre il limite del sessantasettesimo anno di età; di ogni atto comunque connesso al precedente;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

All'udienza camerale del 6 luglio 2005 data per letta la relazione del Cons. Germana Panzironi e uditi i procuratori delle parti, avv. Guarino ed avv. Nunziata;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

## F A T T O

Il Ministro plenipotenziario Ruggero Vozzi, ambasciatore d'Italia a Tallin, ha impugnato il provvedimento con cui il Ministero degli affari esteri ha dichiarato irricevibile l'istanza volta ad ottenere il trattenimento in servizio fino al settantesimo anno di età, inoltrata il 18 marzo 2005, impedendo, per l'effetto, la prosecuzione dell'incarico di ambasciatore oltre il limite del sessantasettesimo anno di età.

Il ricorrente premette di prestare servizio dal 20 febbraio 2002 a Tallin (Estonia) e di avere a suo tempo presentato domanda per la prosecuzione del servizio per un biennio oltre il raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età, ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503.

La richiesta è stata accolta ed il biennio andrà a scadere il 31 ottobre 2005, come formalizzato dalla nota prot. n. 0041028 del 31 gennaio 2005, con la quale la Direzione generale per il personale del Ministero degli affari esteri ha dato riscontro alla sua richiesta.

Successivamente il Vozzi ha inoltrato una nuova istanza finalizzata ad ottenere il trattenimento in servizio fino al compimento del settantesimo anno, sulla scorta dell'art. 1-*quater*, comma 1, del d.l. 28 maggio 2004, n. 136, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, che, modificando l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, accorda ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche la facoltà di richiedere il trattenimento in servizio fino al compimento del settantesimo anno di età.

L'amministrazione ha respinto l'istanza sul rilievo che la norma richiamata circoscrive il proprio ambito di applicazione, specificando che sono esclusi dal beneficio gli appartenenti alla carriera diplomatica e prefettizia, il personale delle Forze armate, delle Forze di polizia ad ordinamento militare e ad ordinamento civile ed il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Il ricorrente contesta il rigetto dell'istanza ritenendo che il Ministero abbia illegittimamente fornito un'interpretazione meramente letterale dell'esclusione contemplata dalla norma.

Deduce in particolare la violazione e falsa applicazione dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 503/1999, come modificato dall'art. 1-*quater* del d.l. n. 136/2004, in quanto tale disposizione in realtà non comporterebbe l'impossibilità giuridica per i membri delle categorie escluse di avanzare l'istanza per il trattenimento in servizio, ma solo che la disciplina dell'eventuale prosecuzione del rapporto debba essere rinvenuta in disposizioni diverse, proprie degli specifici ordinamenti sezionali.

Per i membri della carriera diplomatica esiste un siffatto ordinamento, avuto riguardo alla legge n. 891/1965 ed alle relative norme di attuazione, di cui al d.P.R. n. 18/1967, che testualmente identificano la carriera diplomatica come «ordinamento speciale».

Dall'esistenza di un ordinamento speciale il ricorrente fa discendere quella di un corpo di norme che prevalgono su quelle di carattere generale che valgono per le altre amministrazioni, di fatto rendendo inapplicabile ai diplomatici l'esclusione espressa di cui al citato art. 1-*quater* del d.l. n. 136/2004.

Con il secondo motivo di ricorso viene dedotta la violazione e la falsa applicazione dell'art. 18, comma 3, d.lgs. n. 85/2000, che integra e modifica il d.P.R. n. 18/1967.

La modifica introdotta, ad avviso del ricorrente, renderebbe possibile l'accesso alla carriera diplomatica con modalità diverse ed ulteriori rispetto al concorso, consentendo al Ministero di nominare come agente diplomatico chiunque sia ritenuto idoneo ad un particolare incarico. L'attribuzione all'amministrazione della prerogativa di nomina al di fuori delle procedure concorsuali subirebbe le sole limitazioni derivanti dall'osservanza dei principi di carattere generale e potrebbe essere esercitata nei confronti di chi fa già parte dell'amministrazione medesima, trattenendolo in servizio, se in procinto di essere collocato a riposo.

Con il terzo motivo di gravame il ricorrente pone la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*quater*, comma 1, primo periodo, del d.l. 136/2004, in relazione agli articoli 3 e 97 Cost.

Ove non fosse accolta l'interpretazione adeguatrice proposta con i motivi precedenti, dovrebbe dubitarsi della conformità alla Costituzione della norma richiamata e andrebbe conseguentemente sollevata la relativa questione innanzi alla Corte, poiché l'esclusione dei membri della carriera diplomatica dalla facoltà di richiedere la prosecuzione del rapporto di lavoro non appare ragionevole e configura una palese disparità di trattamento rispetto agli appartenenti agli altri settori del pubblico impiego che beneficiano della norma in questione.

Il ricorrente conclude chiedendo l'annullamento del provvedimento impugnato, previa sospensione degli effetti e, ove occorra, la remissione degli atti alla Corte costituzionale.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione intimata chiedendo il rigetto del ricorso siccome infondato.

All'udienza camerale del 6 luglio 2005 la causa è stata introitata per la decisione sull'istanza cautelare.

Il Collegio, con ordinanza n. 3724/2005, ha accordato il richiesto provvedimento di sospensione, rinviando a separata ordinanza la proposizione della questione di costituzionalità della norma posta a base del provvedimento impugnato.

## DIRITTO

1. — Va preliminarmente rilevato come sia pacificamente ammessa la possibilità di sollevare, nella fase cautelare del giudizio amministrativo, una questione di legittimità costituzionale (Corte cost. 12 ottobre 1990, n. 444; 23 luglio 1991, n. 367; 12 gennaio 2000, n. 4). Al riguardo va tenuto conto, da un lato, che la sospensione dell'efficacia degli atti impugnati, allorché, come nella specie, sia stata accordata dal giudice in relazione alla proposta questione di costituzionalità, è necessariamente provvisoria e temporanea, fino alla ripresa del giudizio dopo la definizione dell'incidente di costituzionalità e, dall'altro, che l'esito di tale incidente inevitabilmente influisce anche sul risultato finale, nel merito, dell'impugnativa proposta (*cfr.* Corte cost. 4 luglio 2003, n. 227).

Del resto, la concessione della misura cautelare non comporta la disapplicazione di una norma vigente, ma tende a conciliare, in attuazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, la salvaguardia immediata, ancorché interinale, dell'interesse del ricorrente con il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi, riservato alla Corte costituzionale (*cf.* Cons. St., Ad. Plen., 20 dicembre 1999, n. 2).

2. — Il provvedimento impugnato si basa sull'art. 1-*quater*, comma 1, del d.l. 136/2004, che modifica l'art. 16 del d.lgs. n. 503/1992, consentendo il trattenimento in servizio dei pubblici dipendenti sino al settantesimo anno di età, ad esclusione di alcune categorie, fra cui gli appartenenti alla carriera diplomatica.

Il ricorrente deduce, con i primi due motivi, la violazione e falsa applicazione delle norme appena richiamate, ritenendo che l'amministrazione abbia illegittimamente negato l'applicazione del beneficio richiesto.

Assume, in particolare, che, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma di riferimento, la locuzione «con l'esclusione degli appartenenti alla carriera diplomatica...» non precluderebbe il trattenimento in servizio di questi ultimi, ma renderebbe ad essi inapplicabili le disposizioni recate dai commi successivi del medesimo art. 1-*quater*, dovendosi piuttosto far rinvio al particolare ordinamento sezionale per l'individuazione della disciplina del collocamento a riposo.

La censura non merita accoglimento.

In primo luogo, l'art. 1-*quater* è norma che, sia sotto il profilo letterale che logico, regola l'istituto del trattenimento in servizio nei riguardi di tutti i pubblici dipendenti, sicché le esclusioni ivi previste — tra cui quella riguardante gli appartenenti alla carriera diplomatica — vanno intese in senso sostanziale.

In secondo luogo, pur accedendo alla tesi del ricorrente che le disposizioni che regolano la carriera dei diplomatici formano un «ordinamento sezionale» è agevole osservare che in esse — segnatamente nel d.P.R. n. 18/1967 — non si rinviene alcuna norma in tema di collocamento a riposo e di età pensionabile in grado di prevalere sulla disciplina generale recata dall'art. 1-*quater*, più volte citato.

3. — Con il secondo motivo di gravame il ricorrente sostiene che l'ordinamento speciale del Ministero degli affari esteri consentirebbe di conferire incarichi di agente diplomatico *ad personam*, prescindendo in tal caso dal requisito dell'età del prescelto. In tal modo l'Amministrazione potrebbe superare la preclusione recata dall'art. 1-*quater* procedendo all'attribuzione di un incarico all'amb. Vozzi anche dopo che questi abbia superato il prescritto limite di età. Ciò renderebbe «ricevibile» la sua istanza.

La censura è infondata.

In primo luogo occorre osservare che l'art. 99 del citato d.P.R. n. 18/1967 prevede che alla carriera diplomatica — di cui esclusivamente si tratta in questa sede — si accede solo per concorso al grado iniziale, non essendo ammessi neppure trasferimenti o passaggi ad essa da altre carriere, da altri ruoli o qualifiche e da altre amministrazioni, nel rispetto del principio di cui all'art. 97 della Costituzione.

Ne discende che l'eventuale facoltà dell'amministrazione di conferire incarichi diplomatici *ad personam* non comporta alcun effetto consequenziale sull'ordinamento della carriera e, segnatamente, sul regime del collocamento a riposo, rigidamente disciplinato dalle vigenti disposizioni.

4. — Riconosciuta l'infondatezza dei primi due motivi di ricorso, deve passarsi all'esame del terzo, con il quale il ricorrente solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*quater*, comma 1, primo periodo, del d.l. n. 136/2004, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui esclude la possibilità di trattenimento in servizio fino al compimento del settantesimo anno di età per gli appartenenti alla carriera diplomatica.

4. — La questione è rilevante ai fini della definizione del giudizio in corso, in quanto incide su entrambi i presupposti richiesti per la concessione del provvedimento cautelare: il *fumus boni iuris* ed il danno grave e irreparabile.

Quanto al *fumus*, posto che — come si vedrà — la questione non appare manifestamente infondata, va rilevato che il diniego opposto dall'amministrazione alla richiesta di trattenimento in servizio avanzata dal ricorrente si fonda proprio sulla disposizione sospettata di incostituzionalità, sicché, qualora essa dovesse essere espunta dall'ordinamento per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale, il diniego resterebbe privo di base normativa e dovrebbe quindi essere ritenuto illegittimo.

In ordine al danno, essendo il ricorrente prossimo al compimento del sessantasettesimo anno di età (ottobre 2005), va ritenuto che il suo interesse sarebbe stato irreparabilmente pregiudicato, in pendenza della definizione del giudizio nel merito, qualora l'istanza cautelare non fosse stata accolta.

4.2. — La questione stessa, poi, ad avviso del Collegio, non è manifestamente infondata.

Va premesso che la Corte costituzionale si è più volte occupata di leggi disciplinanti l'istituto del trattenimento in servizio di pubblici dipendenti e, segnatamente, proprio dell'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, nella sua originaria formulazione, prima, cioè, che l'art. 1-*quater* in esame ne ampliasse i margini operativi (*cf.* le sentenze 4 giugno 1997, n. 162 e 24 ottobre 2000, n. 434).

In tal decisioni essa ha affermato un principio (mutuato peraltro dalla sua consolidata giurisprudenza: *cf.* per tutte sentenza 3 marzo 1988, n. 238) che risulta decisivo nell'indagine, che il Collegio si avvia ad effettuare.

In particolare, la Corte costituzionale, pur riconoscendo al legislatore un'ampia discrezionalità nella disciplina di un istituto che si pone pur sempre come un'eccezione alla regola dei limiti di età e di servizio, ha stabilito che, in ogni caso, la libertà di scelta del legislatore deve mantenersi «entro il limite della non manifesta arbitrarietà» (sancito dall'art. 3 Cost.), parametrato all'interesse pubblico perseguito dalla norma scrutinata (costituito, allora come ora, dal contenimento della spesa pubblica previdenziale) ed al rispetto della parità di trattamento di fattispecie equivalenti.

4.3. — L'esclusione, disposta dall'art. 1-*quater*, degli appartenenti alla carriera diplomatica (come degli appartenenti alla carriera prefettizia) dal beneficio previsto dalla norma stessa sembra contrastare con i principi affermati dall'art. 3 Cost. (nell'interpretazione datane dalla Corte costituzionale nei casi analoghi innanzi richiamati), sotto un duplice profilo: per l'assimilazione della predetta categoria di personale a categorie eterogenee e per la diversificazione di essa da categorie omogenee.

Le categorie escluse dal beneficio del trattenimento in servizio fino al compimento del settantesimo anno d'età (appartenenti alle carriere diplomatica e prefettizia da un lato e personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, dall'altro) non sono tra loro omogenee, così come differenti sono le ragioni e gli interessi sottesi alla determinazione del limite di età per il rispettivo collocamento a riposo.

L'esclusione dalla disciplina generale introdotta dall'art. 1-*quater* è giustificata per gli appartenenti alle Forze armate, ai Corpi di polizia ed a quello dei Vigili del fuoco, in ragione delle mansioni che essi sono tenuti a svolgere e che richiedono una particolare efficienza psico-fisica — che si denota fin dalla previsione di specifici requisiti per il reclutamento — efficienza che tende inevitabilmente a decrescere con l'avanzare dell'età.

Le caratteristiche della prestazione lavorativa che gli appartenenti alle predette categorie di personale sono tenuti a svolgere — quale contenuto indefettibile del loro rapporto di lavoro — sono del tutto peculiari e non trovano riscontro in quelle del personale civile, compresi i diplomatici.

Il collocamento a riposo obbligatorio prima del compimento del settantesimo anno d'età trova pertanto una giustificazione nel fatto che il lavoro cui sono sottoposte le categorie sopra indicate è particolarmente usurante e non può essere portato avanti oltre un certo limite, discrezionalmente stabilito dal legislatore, in relazione alla naturale diminuzione delle doti di prestanza fisica e psichica che si verifica con il passare degli anni.

Del resto, gli appartenenti alle predette categorie sono soggetti ad uno speciale statuto che tiene conto del fattore età in ogni fase dello svolgimento del rapporto di lavoro; basti pensare che la normativa di settore fissa un limite d'età oltre il quale non è possibile partecipare ai concorsi di accesso, limite diverso rispetto a quello stabilito per il resto del pubblico impiego, proprio in ragione della necessità di selezionare personale particolarmente efficiente; e principi analoghi valgono per il collocamento a riposo, per il quale sono stabiliti limiti di età diversi, in relazione alla qualifica e al grado rivestiti.

Pertanto, l'impossibilità di richiedere il trattenimento in servizio trova una condivisibile motivazione nel tipo di attività che questa categoria di pubblici dipendenti è chiamata a svolgere.

Nel bilanciamento tra l'interesse del dipendente alla prosecuzione del rapporto di lavoro e quello dell'amministrazione ad avvalersi di soggetti idonei ad espletare quel tipo di attività, prevalgono le ragioni dell'amministrazione finalizzate ad affidare le attività stesse a soggetti in grado di esercitarle nel modo migliore.

Se questa è la giustificazione dell'esclusione del beneficio per le anzidette categorie di personale, essa non è applicabile agli appartenenti alla carriera diplomatica, che si trovano in una situazione assolutamente diversa.

Le mansioni ordinariamente svolte dai diplomatici non sono caratterizzate da situazioni di pericolo o di forte tensione, tali da determinare un effettivo logoramento psico-fisico, che possa giustificare il divieto di chiedere la prosecuzione del rapporto di lavoro fino al limite stabilito dalla norma dell'art. 1-*quater*.

Non va escluso che, in casi particolari, di durata definita, la prestazione lavorativa degli appartenenti alla carriera diplomatica si svolga in condizioni che comportano disagi fisici e stress psichici: va tuttavia rilevato, da un lato, che l'ordinamento della carriera prevede particolari provvidenze a compensazione di tali situazioni e, dall'altro, che la considerazione di questi casi particolari non può valere a giustificare l'esclusione prevista dalla norma in esame, che è e resta di dubbia ragionevolezza.

4.4. — Il secondo profilo di contrasto della norma dell'art. 1-*quater* con l'art. 3 Cost. è costituito dalla circostanza che la disciplina stabilita prevede un regime diverso per situazioni del tutto omogenee, introducendo una discriminazione a carico dei diplomatici rispetto alla generalità dei pubblici dipendenti.

Infatti, l'art. 1-*quater*, consentendo il trattenimento in servizio dei pubblici dipendenti sino al compimento del settantesimo anno, si fonda sul convincimento che gli stessi, fino a tale età, conservino quelle caratteristiche fisiche e psichiche che consentono di svolgere efficientemente le proprie mansioni.

La norma sancisce a livello legislativo un dato notorio, costituito dall'innalzamento della durata media della vita umana, che ha reso evidentemente anacronistico il limite di età pensionabile di sessantasette anni.

Il limite di età lavorativo è stabilito sulla base della proporzione esistente tra le tre categorie di età presenti nella popolazione, costituite dai giovani che per divieto di legge e per prassi non lavorano, dagli adulti che lavorano e producono reddito e, infine, dagli anziani che non sono più in grado di lavorare e ai quali deve riconoscersi il diritto al riposo.

L'innalzamento della durata ed il correlato miglioramento della qualità della vita umana hanno comportato il mutamento dell'equilibrio esistente tra le suddette categorie, con il conseguente considerevole aumento della fascia anziana della popolazione totale.

Tale cambiamento ha avuto importanti ripercussioni nella struttura della società moderna, come la crescita degli oneri previdenziali, con un sostanziale aumento della relativa spesa pubblica, ed ha reso necessario l'adeguamento del limite d'età pensionabile.

In questa logica — posto che, come si è detto, la specialità della carriera diplomatica, pur con le peculiarità delle relative mansioni, non incide sulla struttura essenziale del rapporto di lavoro e non vale a differenziarlo, ai fini che qui interessano, relativi all'età pensionabile, da quello degli altri pubblici dipendenti — non sussiste, ad avviso del Collegio, alcuna plausibile ragione per cui il riconoscimento normativo dell'idoneità all'impiego degli ultrasessantasettenni non possa valere anche per gli appartenenti alla carriera diplomatica.

4.5. — Le considerazioni appena svolte palesano un ulteriore profilo di irragionevolezza della disciplina sopravvenuta.

Il beneficio di proseguire il rapporto di lavoro per un periodo massimo di un biennio è stato introdotto dalla versione originaria dell'art. 16, d.lgs. n. 503/1992 ed è tuttora vigente, applicandosi a tutti i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici. È pacifico, poi, che tale beneficio ha riguardato anche i diplomatici che non sono stati oggetto di una disciplina escludente (tanto che anche l'attuale ricorrente ne ha goduto).

L'ulteriore beneficio del trattenimento in servizio fino al compimento del settantesimo anno di età, introdotto dall'art. 1-*quater*, comma 1, d.l. n. 136/2004, è motivato dalle stesse ragioni, ma questa volta il legislatore ha voluto escludere i diplomatici dalla fruizione del medesimo.

Questa discrasia non è giustificabile in alcun modo, risultando quindi irragionevole soprattutto se valutata alla luce delle argomentazioni espresse in precedenza.

4.6. — Ulteriore argomentazione a favore dell'illegittimità costituzionale, sotto gli illustrati profili, dell'esclusione contestata, si desume dall'ordinamento settoriale di cui al d.P.R. n. 18/1967.

Va, infatti, rilevato che nell'Amministrazione degli affari esteri i funzionari amministrativi che non appartengono alla carriera diplomatica, ma che possono esercitare funzioni consolari (art. 114 del d.P.R. n. 18/1967), che comportano lo svolgimento anche di funzioni diplomatiche (art. 46 d.P.R. cit.) — sono legittimati a chiedere il trattenimento in servizio previsto dalla norma in questione.

È ipotizzabile, quindi, che un funzionario amministrativo opti per il trattenimento in servizio e svolga sino al settantesimo anno di età funzioni proprie degli appartenenti alla carriera diplomatica. Possibilità, questa, che, viceversa, è preclusa a questi ultimi, in base all'esclusione prevista dall'art. 1-*quater*, in forza della quale il collocamento in pensione resta fissato al compimento del sessantasettesimo anno d'età.

Al di là della palese incongruenza del sistema e della violazione del principio di uguaglianza, il meccanismo sopra descritto dimostra che, in ogni caso, non sussiste alcun ostacolo di carattere obiettivo alla prosecuzione fino al settantesimo anno dello svolgimento delle funzioni proprie dei diplomatici.

Emergono, quindi, l'irragionevolezza e l'illogicità della limitazione contemplata dall'art. 1-*quater* del d.l. 136/2004, che si traduce in violazione dell'art. 3 Cost., determinando la compressione di prerogative individuali, senza che vi sia alcun interesse di ordine superiore che la possa giustificare.

L'esclusione contenuta nel citato articolo — ripetesi — da un lato assimila gli agenti diplomatici a categorie con cui non hanno alcun carattere comune e, dall'altro, li discrimina rispetto alla generalità dei pubblici dipendenti, malgrado non si rinvengano tratti distintivi di rilievo tale da consentire un regime differenziato ai fini in questione.

4.7. — Un ulteriore profilo di illegittimità della norma in esame può essere rinvenuto nel contrasto con l'art. 97 Cost., poiché precludere la facoltà di presentare la richiesta di trattenimento in servizio agli appartenenti alla carriera diplomatica significa anche impedire all'amministrazione di valutare l'utilità del trattenimento dell'interessato, in ragione delle esigenze di servizio.

La norma, infatti, introduce una facoltà per il dipendente, sottoposta alla valutazione discrezionale dell'amministrazione di appartenenza, che deve determinarsi in ordine all'eventuale accoglimento dell'istanza, considerando le proprie esigenze di servizio (potere di valutazione, questo, espressamente riconosciuto conforme al principio di buon andamento di cui all'art. 97 da Corte cost. 4 giugno 1997, n. 162, cit.).

La previsione della norma, per i soggetti cui è applicabile, tiene in particolare considerazione l'interesse pubblico (senza peraltro trascurare quello dei singoli): infatti, da un lato, l'amministrazione non è obbligata a trattenere in servizio tutti i dipendenti che lo richiedono (compresi quelli di cui non ha bisogno); dall'altro, alla stessa è consentito di continuare ad utilizzare, anche dopo il compimento del sessantasettesimo anno di età, quelli le cui doti di capacità, esperienza e professionalità le possano tornare utili (senza dover ricorrere, per conseguire tale obiettivo, agli strumenti indiretti sovente adoperati): meccanismo, quello previsto in generale dalla legge, che — correttamente utilizzato — vale a conciliare l'interesse pubblico con quello dei dipendenti.

Non si vede perché tale meccanismo non debba operare anche per i diplomatici, per i quali l'esperienza maturata con il passare degli anni, in Italia e all'estero, costituisce un patrimonio prezioso di professionalità, la cui utilizzabilità da parte dell'amministrazione può valere a soddisfare un interesse della stessa.

5. — Alla luce delle considerazioni che precedono il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*quater*, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, nella parte in cui dispone l'esclusione degli appartenenti alla carriera diplomatica dalla facoltà di richiedere il trattenimento in servizio fino al compimento del settantesimo anno di età, in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Deve, pertanto, disporsi la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del presente giudizio, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*quater*, comma 1, primo periodo, del decreto legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, nella parte in cui dispone l'esclusione degli appartenenti alla carriera diplomatica dalla facoltà di richiedere il trattenimento in servizio fino al compimento del settantesimo anno di età, in relazione agli articoli 3 e 97 Cost.*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e dispone la sospensione del presente giudizio.*

*Ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 6 luglio 2005.

*Il Presidente:* DE LISE

*L'estensore:* PANZIRONI

## N. 535

*Ordinanza del 29 luglio 2005 emessa dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana di Palermo sul ricorso proposto da Fiorica Pietro ed altri contro Assessorato dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione della Regione Siciliana.*

**Amministrazione pubblica - Ministero dei beni culturali e ambientali - Organi consultivi - Riorganizzazione - Omessa indicazione di principi e criteri direttivi vincolanti l'esercizio della funzione delegata al Governo - Riproposizione di questione già oggetto dell'ordinanza n. 330/2002 di manifesta inammissibilità per modificazioni del quadro normativo anteriori all'emanazione dell'ordinanza di rimessione non prese in considerazione dal giudice rimettente.**

- Legge 29 gennaio 1975, n. 5, art. 2, comma 2; decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805, art. 31, comma 6.
- Costituzione, art. 76.

## IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso in appello n. 1265/99, proposto da Fiorica Pietro, Incardona Angelo, Incardona Pietro e Cottone Giuseppe, rappresentati e difesi dall'avv. Salvatore Pensabene Lioni, con domicilio eletto in Palermo, via G. Giusti, 45 presso lo studio dello stesso;

Contro l'Assessorato dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione della Regione Siciliana, in persona dell'assessore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici, in via Alcide De Gasperi, 81 è per legge domiciliato; per l'annullamento della sentenza del T.a.r. della Sicilia, sede di Palermo, (sez. I) n. 271 del 1° febbraio 1999.

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato per l'assessorato appellato;

Vista la decisione n. 565/05 del 2 novembre 2001;

Visto l'atto di riassunzione del 5 novembre 2002;

Visti gli atti tutti del giudizio;

Relatore, alla pubblica udienza del 24 febbraio 2005, il consigliere Ermanno de Francisco;

Uditi, altresì, l'avv. S. Pensabene Lioni per gli appellanti e l'avv. dello Stato Caserta per l'assessorato appellato;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

## F A T T O

Viene in decisione l'appello avverso la sentenza indicata in epigrafe, che ha respinto il ricorso di primo grado per l'annullamento del decreto del 20 aprile 1995, con il quale l'Assessorato regionale ai beni culturali e ambientali sottoponeva a vincolo di temporanea immodificabilità la fascia costiera del territorio del Comune di Realmonte (AG) — decreto poi integrato, con avviso pubblicato nella G.U.R.S. del 24 febbraio 1996, in quanto originariamente mancante della necessaria planimetria — nel cui ambito ricadeva una porzione immobiliare dei ricorrenti relativamente alla quale, in favore di questi ultimi, erano state rilasciate due concessioni edilizie.

Questo Consiglio si è pronunziato sul presente appello con precedente ordinanza 2 novembre 2001, n. 565, con cui:

1) è stato dichiarato inammissibile e infondato il quarto motivo di appello (censurante l'irregolare composizione della Commissione provinciale per le bellezze naturali relativamente al numero di esperti presenti ed alla loro nomina), per omessa impugnazione degli atti di nomina degli esperti adottati dalla regione (l'ordinanza, *in parte qua*, mostra di avere natura di sentenza, avendo definitivamente statuito su un capo di domanda);

2) è stata dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 del d.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805, per contrasto con l'art. 128 della Costituzione per lesione dell'autonomia dei comuni, nella parte in cui non include tra i componenti della predetta Commissione provinciale il sindaco del comune interessato — oltre che nella premessa dell'insussistenza di un vizio di violazione di legge per la mancata

previsione della partecipazione del sindaco ai lavori della commissione, essendosi ritenuto tacitamente abrogato dal citato d.P.R. l'art. 2 della legge n. 1497/1939 (anche *in parte qua* l'ordinanza denota natura di sentenza) — perché l'ambiente è stato qualificato come valore costituzionalmente garantito in sé e sottratto, come tale, alla specifica competenza dell'ente territoriale;

3) è stata, invece, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa, sotto altro profilo, allo stesso art. 31 del d.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805, per l'eccesso di delega conseguente al sospettato contrasto con l'art. 76 Cost. dell'art. 2, comma 2, della legge 29 gennaio 1975, n. 5, che, nel delegare il Governo «a disciplinare la struttura degli uffici per il definitivo assetto funzionale del Ministero [per i beni culturali e ambientali] ed a riorganizzare gli organi consultivi relativi alle materie trasferite» ai sensi del comma 1 dello stesso art. 2, omette di prefissare al legislatore delegato qualsiasi principio o criterio direttivo cui il Governo si sarebbe dovuto attenere;

4) conseguentemente, è stata disposta la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La Corte costituzionale, con ordinanza 9 luglio 2002, n. 330, ha tuttavia dichiarato la questione manifestamente inammissibile, per non avere il giudice remittente specificamente valutato se le modificazioni (di cui appresso) intervenute nel quadro normativo già anteriormente all'ordinanza di rimessione avessero inciso, in senso negativo, sulla perdurante rilevanza della questione sollevata.

Sul punto la Corte costituzionale aveva, in particolare, «considerato che, anteriormente all'ordinanza di rimessione, il d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, ... con l'art. 166 ha abrogato la legge 29 giugno 1939, n. 1497, recando una diversa disciplina dei beni soggetti a tutela e fissando, altresì, una nuova composizione della Commissione provinciale (art. 140), che vede la partecipazione, tra gli altri, dei sindaci dei comuni interessati», e «che, inoltre, l'art. 17 del d.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441, ... ha abrogato, tra gli altri, il d.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805, ed in precedenza — sempre in data anteriore all'ordinanza di rimessione — il d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, in luogo del Ministero per i beni culturali e ambientali, ha istituito il Ministero per i beni e le attività culturali».

Dopo la comunicazione dell'ordinanza di inammissibilità della Corte, il presente giudizio è stato riassunto dalla parte appellante, la quale ha insistito per l'accoglimento dell'appello, «previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge n. 5 del 1975 e dell'art. 31, comma 6, del d.P.R. n. 805 del 1975».

All'odierna udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Alla stregua di quanto esposto nella narrativa in fatto che precede, il Collegio è chiamato a rivalutare la rilevanza della questione di costituzionalità già sottoposta alla Corte costituzionale e da quest'ultima dichiarata manifestamente inammissibile con ordinanza 9 luglio 2002, n. 330, «in mancanza di ogni argomentazione al riguardo»; ferme peraltro restando le statuizioni già rese e le valutazioni già compiute dalla succitata ordinanza n. 565/01, di questo Consiglio di giustizia amministrativa.

Orbene, in ordine alla perdurante rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 31 del d.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805, per eccesso di delega conseguente al contrasto con l'art. 76 Cost. dell'art. 2, comma 2, della legge 29 gennaio 1975, n. 5 — che, nel delegare il Governo «a disciplinare la struttura degli uffici per il definitivo assetto funzionale del Ministero [per i beni culturali e ambientali] ed a riorganizzare gli organi consultivi relativi alle materie trasferite» ai sensi del comma 1 dello stesso art. 2, omette nel comma 2 (al contrario che nel comma 1) di prefissare al legislatore delegato qualsiasi principio o criterio direttivo cui il Governo si sarebbe dovuto attenere nell'esercizio della delega — il Collegio, in attuazione della ricevuta sollecitazione al riesaminare della rilevanza della questione *de qua*, ritiene di poter osservare quanto appresso.

Nel presente giudizio di impugnazione di atti amministrativi si controverte della legittimità del decreto del 20 aprile 1995, con il quale l'Assessorato regionale ai beni culturali e ambientali sottoponeva a vincolo di temporanea immutabilità la fascia costiera del territorio del Comune di Realmonte (AG); decreto poi integrato, con avviso pubblicato nella G.U.R.S. del 24 febbraio 1996, in quanto originariamente mancante della necessaria planimetria.

In tali date era vigente l'art. 31, comma 6, del citato d.P.R. n. 805/1975, emanato in forza dell'art. 2, comma 2, della citata legge n. 5/1975.

Ne consegue, in forza del principio *tempus regit actum*, che la legittimità o meno del provvedimento amministrativo impugnato — cioè di cui si controverte nel presente giudizio e, dunque, il relativo esito — non può che essere valutata con riferimento a detti parametri normativi per quali vigenti, nell'ordinamento giuridico, all'epoca in cui venne emanato il provvedimento qui impugnato.

Con il corollario che, ove fosse fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge n. 5 del 1975, andrebbe ritenuto invalidamente emanato anche l'art. 31, comma 6, del citato d.P.R. n. 805 del 1975, con conseguente difetto di composizione della commissione ivi disciplinata (in quanto diversa da quella anteriormente prevista in forza del previgente art. 2 della legge n. 2497 del 1939) ed illegittimità derivata del procedimento all'esito del quale è stato adottato il provvedimento amministrativo qui impugnato; correlativamente, il ricorso dovrebbe in quest'ipotesi essere accolto, laddove invece dovrebbe essere respinto nell'opposta ipotesi di infondatezza della suddetta questione di legittimità costituzionale.

Né sembrano dispiegare rilievo, nel caso di specie, le circostanze — ampiamente riferite nella narrativa in fatto che precede — cui ha fatto riferimento la Corte costituzionale nell'ord. n. 330 del 2002, in ordine alle quali questo giudice *a quo* effettivamente non ha inizialmente motivato (implicitamente assumendo, a quanto è dato supporre, che il giudizio sull'atto amministrativo si debba svolgere alla stregua del parametro costituito dalle norme vigenti al momento dell'adozione di tale atto e, perciò, anche alla stregua della legittimità costituzionale di esse a tale data, indipendentemente dalla loro successiva abrogazione: salvo il caso, che però non ricorre nel caso di specie, di loro caducazione con effetto retroattivo).

In tal guisa rinnovata ed esplicitata, come richiesto dalla richiamata ordinanza della Corte costituzionale, la valutazione sulla (perdurante) sua rilevanza, non ci si può pertanto esimere dal riproporre, con la presente ordinanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge 29 gennaio 1975, n. 5, e, derivativamente, dell'art. 31 (con particolare riferimento al relativo comma 6) del d.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805, per contrasto con l'art. 76 Cost., in quanto detto comma 2, nel delegare il Governo «a disciplinare la struttura degli uffici per il definitivo assetto funzionale del Ministero [per i beni culturali e ambientali] ed a riorganizzare gli organi consultivi relativi alle materie trasferite» ai sensi del comma 1 dello stesso art. 2, omette nel comma 2 (al contrario che nel comma 1) di prefissare al legislatore delegato qualsiasi principio o criterio direttivo cui il Governo si sarebbe dovuto attenere nell'esercizio della delega; con il corollario o della radicale illegittimità sia della norma delegante sia di quella delegata, ovvero di quest'ultima nella parte in cui, nel riscontrato difetto di parametri-guida, ha travalicato il minimale potere di riassetto della materia delegata innovando, al di là dei limiti consentiti da un mero riassetto della materia, al sistema legislativo previgente.

È riservato al merito ogni profilo in rito, nel merito e sulle spese.

*P. Q. M.*

*Ritenuta, nei sensi di cui in motivazione, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge 29 gennaio 1975, n. 5, e, derivativamente, dell'art. 31 (con specifico riferimento al relativo comma 6) del d.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805, per contrasto con l'art. 76 Cost., dispone la sospensione del presente giudizio e manda alla segreteria per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale previe notifiche di rito alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri nonché comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Così deciso in Palermo, il 24 febbraio 2005.

*Il Presidente:* BARBAGALLO

*L'estensore:* DE FRANCISCO

N. 536

*Ordinanza del 23 giugno 2004 (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 ottobre 2005) emessa dal Tribunale di Tivoli nel procedimento civile vertente tra Gualdi Anna Maria ed altri contro Centro di Sanità S.r.l. ed altra*

**Società - Controversie in materia di diritto societario - Possibilità del giudizio abbreviato in caso di presentazione di domanda cautelare prima dell'emanazione del decreto di fissazione di udienza - Previsione e disciplina da parte del legislatore delegato - Difetto di «copertura» nei principi e criteri direttivi della legge delega n. 366/2001 - Indeterminatezza dei presupposti e dell'ambito applicativo del nuovo istituto.**

- Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, art. 24, commi 2, 4, 5, 6, 7 e 8.
- Costituzione, artt. 76, 77, primo comma; legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 12, comma 2, lett. a) e lett. d).

## IL TRIBUNALE

Riunito in Camera di consiglio per deliberare sulla causa civile di primo grado di rito societario iscritta al n. 1147/2004 R.G.A.C., promossa da Gualdi Anna Maria, Gualdi Gianluca, Gualdi Gabriella, Peterson Isabella ed Angiolillo Giuseppe, rappresentati e difesi dall'avv. prof. Gustavo Vicentini, dall'avv. Alfonso Papa Malatesta e dall'avv. Daniela Bagazzoli per procura a margine dell'atto di citazione ed elettivamente domiciliati presso lo studio di quest'ultima in Tivoli (Roma), viale Trieste 24, con numero di fax 06/4871847 ed indirizzo di posta elettronica roma@visentinialpeggiani.it, attori, nei confronti di Centro di Sanità S.r.l., con sede in Fonte Nuova (Roma), viale Nicola Berloco 60, in persona dell'amministratore unico rag. Alberto Peretti, rappresentata e difesa dall'avv. Massimo Mellaro per procura in calce alla copia dell'atto di citazione notificato il 25 marzo 2004 ed elettivamente domiciliata presso la sede della società in Fonte Nuova (Roma), viale Nicola Berloco 60, con numero di fax 06/68211007, convenuta, con l'intervento volontario di Berloco Maria Francesca, rappresentata e difesa dall'avv., prof. Franco Di Sabato, dall'avv. prof. Antonio Blandini e dall'avv. Italo Castaldi per procura a margine dell'atto di intervento ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Guidonia (Roma), via Visintini 22, con numero di fax 0817640779, intervenuta.

Viste le memorie conclusive autorizzate e sentita la relazione del giudice relatore e la discussione orale ex art. 24, comma 5 del d.lgs 17 gennaio 2003, n. 5, all'udienza collegiale del 23 giugno 2004, ha pronunciato dandone lettura alle parti nella medesima udienza la presente ordinanza.

Rilevato che questo collegio ritiene di dover sollevare d'ufficio ai sensi dell'art. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, comma 3, legge 11 marzo 1953, n. 87, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 24 commi 2, 4, 5, 6, 7, ed 8 del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, introduttivo del giudizio abbreviato nelle controversie di rito societario, per violazione degli articoli 76 e 77, primo comma della Costituzione, che stabiliscono che il Governo non può senza delegazione delle Camere temporalmente limitata che determini i principi e criteri direttivi e l'oggetto dell'intervento normativo emanare decreti aventi valore di legge ordinaria, non considerando ravvisabile una delega rispondente ai suddetti requisiti costituzionali nell'art. 12, comma 2, lett. d) della legge delega 3 ottobre 2001 n. 366 richiamato sul punto nella relazione governativa, né nell'art. 12, comma 2, lett. a) della stessa legge, costituente l'unica altra disposizione della legge delega invocabile ai fini della copertura del decreto legislativo delegato in materia di giudizio abbreviato;

Ritenuto in punto di rilevanza che la stessa deve ravvisarsi in quanto il giudice designato alla trattazione dell'istanza cautelare di sospensione ex artt. 2479-bis ult. comma e 2378 ult. comma cod. civ. (nuova formulazione) dell'esecuzione della delibera dell'assemblea dei soci della Centro di Sanità S.r.l. del 26 gennaio 2004 che ha approvato il nuovo statuto della società e della delibera assembleare conseguente del 4 febbraio 2004, che applicando le nuove norme statutarie, ha proceduto alla nomina del nuovo amministratore unico e del nuovo collegio sindacale della Centro di Sanità S.r.l. dopo l'audizione in contraddittorio dell'amministratore unico e dei componenti del collegio sindacale, ha respinto con ordinanza del 21/24 maggio 2004 l'istanza di sospensione di tali delibere per incompetenza del Tribunale di Tivoli in relazione all'operatività della clausola compromissoria di cui all'art. 20 del nuovo statuto sociale, estesa all'impugnazione della validità delle delibere assembleari e quindi attribuita anche del potere cautelare esclusivo al collegio di arbitri rituali ivi previsto in base alla formazione del nuovo testo dell'art. 35, comma 5, del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, ha quindi fatto precisare alle parti le conclusioni del giudizio di merito n. 1147/2004 R.G.A.C. davanti a sé all'udienza del 7 giugno 2004, preannunciando l'intenzione di rimettere la causa al collegio per deciderla con giudizio abbreviato, illustrandone le ragioni, ed ha infine fissato udienza collegiale per tale decisione per il 23 giugno 2004 concedendo alle parti termine per il deposito di memorie conclusive, ed anche questo collegio ritiene che ricorrano le condizioni per decidere la controver-

sia n. 1147/2004 R.G.A.C. col giudizio abbreviato, peraltro espressamente richiamato dall'art. 24, comma 8, del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, per i casi di presentazione di istanza di sospensione di delibere assembleari societarie a norma dell'art. 2378 codice civile; considerato infatti che l'istanza di sospensione delle delibere dell'assemblea dei soci della Centro di Sanità S.r.l. del 26 gennaio 2004 e del 4 febbraio 2004 è stata presentata dai soci di minoranza Gualdi Anna Maria, Gualdi Gianluca, Gualdi Gabriella, Peterson Isabella ed Angiolillo Giuseppe il 31 marzo 2004 dopo aver notificato l'atto di citazione introduttivo del giudizio di merito n. 1147/2004 alla Centro di Sanità S.r.l. in data 25 marzo 2004, ma prima dell'emissione del decreto di fissazione di udienza *ex art.* 12 del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, e che la controversia appare in grado di essere definita col giudizio abbreviato sia in ragione della clausola di arbitrato rituale contenuta all'art. 20 del nuovo statuto della Centro di Sanità S.r.l. sia in quanto di natura documentale e non bisognosa di ulteriore attività istruttoria;

Rilevato in particolare che l'art. 20 del nuovo statuto sociale, che stato necessario adeguare alla nuova normativa (art. 34, comma 2, d.lgs. n. 5/2003) in materia di clausole compromissorie in quanto nel testo statutario previgente la nomina di alcuni arbitri rituali era affidata alle parti, e non come ora imposto per tutti gli arbitri con disposizione imperativa ad un soggetto terzo, devolve espressamente nel caso di specie a tre arbitri rituali nominati dal Presidente della Corte di cassazione che giudicano secondo diritto anche le controversie tra società e soci in materia di nullità, annullamento e validità delle delibere assembleari;

Considerato che anche il passaggio dell'arbitrato da arbitrato secondo equità ad arbitrato secondo diritto in base alla previsione dell'art. 36 del d.lgs. n. 5/2003 costituisce un mero adattamento alla riforma, addirittura superfluo per la previsione di automatica sostituzione di cui alla norma citata;

Rilevato che il profilo d'invalidità del nuovo articolo 20 dello statuto per contrasto con l'articolo 223-*bis* disp. att. c.c. dedotto dagli impugnanti non pare sussistente perché, al momento in cui sono state deliberate le modificazioni dello statuto, era vigente il testo originario di detto articolo, e non quello risultante a seguito della modificazione introdotta dal d.lgs. n. 37/2004;

Ritenuto, in particolare, che il secondo comma della previgente formulazione dell'articolo 223-*bis* prevedeva che potessero essere assunte a maggioranza semplice anche le modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto alle nuove norme anche non inderogabili, mentre l'attuale formulazione del secondo periodo del secondo comma del detto articolo prevede che possano essere assunte, entro la stessa data e con le stesse maggioranze, le deliberazioni che introducono nello statuto clausole che escludono l'applicazione di nuove disposizioni di legge derogabili con specifica clausola statutaria;

Ritenuto che la clausola che stabilisce la devoluzione agli arbitri della cognizione della validità delle delibere assembleari rientri nelle norme non inderogabili di cui al testo originario dell'articolo 223-*bis* disp. att. c.c. ma non nel testo dello stesso articolo introdotto dal d.lgs. n. 37/2004 che, pertanto, non può considerarsi, sul punto, introduttivo di una norma di mera interpretazione autentica;

Rilevato che l'incompetenza del Tribunale civile ordinario di Tivoli in favore del collegio arbitrale rituale è stata tempestivamente eccepita sia dal Centro di Sanità S.r.l. nella comparsa di risposta depositata il 24 maggio 2004, sia dall'intervenuta Berloco Maria Francesca, mentre gli stessi attori il 26 aprile 2004 hanno notificato alla Centro di Sanità S.r.l. atto di accesso ad arbitri con richiesta di nomina degli arbitri e proposizione dei quesiti;

Ritenuto sempre in punto di rilevanza che poiché l'art. 35, comma 5, d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, prevede espressamente la possibilità della devoluzione ad arbitri delle controversie aventi ad oggetto la validità delle delibere assembleari societarie (quindi sia le questioni di nullità, che quelle di annullabilità delle delibere assembleari), non può essere accolta la tesi dei soci di minoranza che richiamando sentenze della suprema Corte (Cass. 16056/2000; Cass. 12412/2000) attinenti alla normativa anteriforma ed a fattispecie concrete distinte da quella in esame, hanno sostenuto l'inassoggettabilità a clausola compromissoria di controversie vertenti sulla nullità delle delibere assembleari perché inerenti ad interessi della società, o alla violazione di norme poste a tutela dell'interesse collettivo dei soci e dei terzi, in quanto con la modifica normativa sopra richiamata risultano superate in senso affermativo le complesse dispute in materia di arbitrabilità delle controversie inerenti alle varie ipotesi d'invalidità delle delibere assembleari societarie, dispute che venivano risolte guardando al tipo di interesse, o di diritto leso ed alla sua riferibilità al singolo socio, o al gruppo di soci, o alla società nel suo complesso;

Considerato che per entrambe le delibere impugnate, approvate la prima a maggioranza semplice con la procedura di adeguamento alla riforma del diritto societario di cui all'art. 223-*bis* disp. att. trans. cod. civ. (introdotto dal d.lgs. n. 6/2003) e la seconda con le maggioranze previste nel nuovo statuto approvato il 26 gennaio 2004, gli attori hanno posto questioni d'invalidità lamentando la nullità, o l'annullabilità per violazione delle maggioranze prescritte dall'art. 14 del previgente statuto sia per le modifiche statutarie (maggioranza dei 2/3), sia per la nomina dei componenti del consiglio di amministrazione e dei sindaci effettivi (diritto di nomina di un amministratore e di un sindaco effettivo per ogni 33% di capitale sociale posseduto) ritenendo abusivo l'utilizzo della pro-

cedura di adeguamento semplificato a maggioranza semplice di cui all'art. 223-bis disp. att. cod. civ. in quanto le pregresse disposizioni statutarie non avrebbero contrastato in realtà con la nuova disciplina delle società a responsabilità limitata, e che sempre gli attori in alternativa hanno prospettato ipotesi d'inesistenza delle delibere medesime, richiamando così una figura giuridica volutamente eliminata dalla riforma del diritto societario;

Rilevato che anche se in ipotesi fosse ravvisabile un impiego non corretto della procedura semplificata di adeguamento dello statuto della Centro di Sanità S.r.l. ex art. 223-bis disp. att. cod. civ. alle nuove disposizioni in materia di società a responsabilità limitata, ma certamente non in ordine alla clausola compromissoria dell'art. 20 del previgente statuto, che rimettendo alle parti la nomina degli arbitri rituali andava modificata, l'invalidità andrebbe sempre rapportata ai *quorum* costitutivi e deliberativi previsti dal previgente statuto, ponendosi come questione di annullabilità, e non alla violazione dell'art. 223-bis disp. att. cod. civ., che semplicemente legittima il ricorso ad una procedura semplificata per finalità di adeguamento dello statuto;

Considerato da ultimo, ancora in punto di rilevanza, che dalla documentazione acquisita risultano decorsi i 90 giorni previsti dagli articoli 2479 ult. comma e 2377 quinto comma cod. civ., sicché si può procedere alla trattazione del merito e che i convenuti e l'intervenuta non hanno posto questioni bisognose di attività istruttoria, mentre per un verso gli attori, soci di minoranza della Centro di Sanità S.r.l. per una quota complessiva del 34,4% del totale non hanno votato a favore delle delibere impugnate e per altro verso hanno senz'altro interesse ad impugnare delibere che incidendo sulle modalità di funzionamento della società e sulla nomina dell'amministratore unico (sostituito al consiglio di amministrazione) e dei componenti del collegio sindacale diminuiscono sensibilmente i poteri di cogestione e controllo dei soci di minoranza;

Rilevato che l'indicata questione di legittimità costituzionale appare non manifestamente infondata, anzitutto in quanto la copertura dell'istituto del giudizio abbreviato non può ravvisarsi ad avviso di questo collegio, come invece indicato nella relazione governativa, nell'art. 12, comma 2, lett. d), legge 3 ottobre 2001, n. 366, col quale per il perseguimento delle finalità di rapida ed efficace definizione dei procedimenti nelle cause societarie che improntano l'intera riforma è stato previsto «un giudizio sommario non cautelare, improntato a particolare celerità, ma con il rispetto del principio del contraddittorio, che conduca all'emanazione di un provvedimento esecutivo anche se privo di efficacia di giudicato»;

Considerato infatti che la suddetta delega si riferisce con tutta evidenza al procedimento sommario di cognizione poi introdotto con l'art. 19 del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, che sul modello del referé francese tende a determinare nel contraddittorio delle parti ed in base ad una valutazione sommaria la formazione di un titolo esecutivo per il pagamento di somme di denaro anche non liquide, o per la consegna di cose mobili determinate, titolo che di per sé è idoneo a passare in giudicato salvo il caso d'impugnazione (vedi art. 19, comma 5, d.lgs. n. 5/2003), mentre per almeno due ragioni non è riferibile al giudizio abbreviato di cui all'art. 24 commi 2, 4 5, 6, 7, ed 8 del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5;

Ritenuto infatti innanzitutto che il giudizio abbreviato per come risulta disciplinato si configura, come affermato in dottrina, alla stregua di un giudizio a cognizione piena anche se contratto nella sua durata e non come un procedimento sommario, ed in secondo luogo, ma non certo per importanza, che la sentenza conclusiva pronunciata dal collegio nel giudizio abbreviato avendo le caratteristiche della sentenza pronunciata ex art. 281-sexies c.p.c. secondo la previsione dell'art. 24, comma 6, d.lgs. n. 5/2003 è sempre una sentenza idonea a passare in giudicato, ossia a determinare una stabilità di effetti incompatibile con un procedimento sommario, come confermato dalla circostanza che per il giudizio abbreviato non è riprodotta la previsione dell'art. 19, comma 5, d.lgs. n. 5/2003 della non vincolatività del *decisum* in separato giudizio, caratteristica del procedimento sommario di cognizione;

Considerato che una volta escluso che la delega di copertura del giudizio abbreviato possa essere individuata nell'art. 12, comma 2, lett. d), legge 3 ottobre 2001, n. 366, l'unica altra disposizione eventualmente richiamabile per giustificare l'esercizio di potere legislativo da parte del Governo appare quella dell'art. 12, comma 2, lett. a) della stessa legge, che però si limita a prevedere «la concentrazione del procedimento e la riduzione dei termini processuali»;

Ritenuto che tale disposizione, già utilizzata congiuntamente ad altre dal legislatore delegato per introdurre la disciplina del giudizio di cognizione ordinario nelle controversie societarie, non possa da sola considerarsi come improntata a principi e criteri sufficientemente determinati per giustificare l'introduzione nel settore civile di un istituto rivoluzionario quale il giudizio abbreviato, diffuso solo in epoca recente nel giudizio amministrativo, in quanto in particolare contiene solo indicazioni di massima di risultato (concentrazione del processo e riduzione dei termini processuali) che non giustificano la trasformazione di un procedimento cautelare in un giudizio a cognizione piena anche se con forme e tempi ristretti rispetto a quelli ordinari e non individua neppure il presup-

posto fondamentale del giudizio abbreviato, costituito dalla connessione con una domanda cautelare presentata prima dell'emanazione del decreto di fissazione di udienza, rimettendo di fatto al mero arbitrio del legislatore delegato non solo la disciplina di dettaglio dell'istituto, ma addirittura il suo generale ambito applicativo;

Ritenuto quindi che ai sensi dell'art. 23, commi 2 e 4 legge 11 marzo 1953, n. 87, il giudizio n. 1147/2004 R.G.A.C., deve essere sospeso disponendo l'immediata trasmissione degli atti a cura della cancelleria alla Corte costituzionale, la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione sempre a cura della cancelleria anche ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

*P. Q. M.*

*Visti l'articolo 1, legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, commi 3 e 4 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 24, commi 2, 4, 5, 6, 7 ed 8 del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, in relazione all'art. 12, comma 2, lett. d), legge 3 ottobre 2001, n. 366 e comunque all'art. 12, comma 2, lett. a) legge 3 ottobre 2001, n. 366, per violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione per difetto e comunque per indeterminatezza di delega, sospende il giudizio n. 1147/2004 R.G.A.C., e dispone l'immediata trasmissione degli atti a cura della cancelleria alla Corte costituzionale, la notificazione della presente ordinanza Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione sempre a cura della cancelleria anche ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Tivoli, addì 23 giugno 2004

*Il Presidente:* CIARDI

05C1107

N. 537

*Ordinanza del 4 maggio 2005 emessa dalla Corte dei conti, sez. giur.le per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da Marino Nicola contro Ministero dell'economia e delle finanze*

**Previdenza e assistenza sociale - Dipendenti della Regione Siciliana - Ratei pensionistici arretrati (nella specie: ratei relativi all'indennità di contingenza dovuta, in caso di cumulo di pensioni, a seguito della sentenza della Corte n. 516/2000) - Termine prescrizionale quinquennale - Decorrenza, secondo la giurisprudenza della Sezione giurisdizionale d'appello presso la Regione Siciliana, costituente «diritto vivente», dalla data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, anziché dalla data di richiesta dell'avente diritto, come ritenuto dalle Sezioni riunite della stessa Corte dei conti, nonché dalla Corte di cassazione - Ingiustificato trattamento privilegiato dei crediti previdenziali rispetto ai crediti da lavoro.**

- Regio decreto legge 19 gennaio 1939, n. 295, art. 2, commi 2 e 4.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza n. 266/2005 nel giudizio di pensione civile iscritto al n. 27230 del registro di segreteria promosso ad istanza di Marino Nicola, rappresentato e difeso dagli avv. Paolo e Maurizio Guerra, nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze.

Visto l'atto introduttivo del giudizio depositato il 6 agosto 2002.

Visti gli atti e documenti tutti del fascicolo processuale.

Uditi alla pubblica udienza del 18 aprile 2005 l'avv. Alessandro Maggio, su delega dell'avv. Paolo Guerra, per il ricorrente, ed il dott. Pietro Di Giovanni per il Ministero dell'economia e delle finanze.

## F A T T O

L'odierno ricorrente, titolare di pensione privilegiata tabellare n. 4082652 concessa dal Ministero della difesa ed erogata dal Ministero dell'economia e delle finanze, con atto depositato il 6 agosto 2002 ha lamentato la mancata attribuzione, da parte di quest'ultimo, sul predetto trattamento di quiescenza, in godimento dal 1° febbraio 1979, dell'indennità integrativa speciale nella misura intera e della 13<sup>a</sup> mensilità per il periodo di contemporaneo svolgimento di attività lavorativa presso l'A.N.I.C. di Gela, dal 3 marzo 1975 sino al 31 gennaio 2003, data di collocamento a riposo.

Il ricorso, per quanto riguarda la sola indennità integrativa speciale, ha fatto seguito ad una prima istanza amministrativa del 20 marzo 1993, rigettata con nota n. 3634 del 20 marzo 1993.

Nessuna istanza risulta presentata per la corresponsione della 13<sup>a</sup> mensilità, prima del ricorso proposto innanzi a questa Corte.

L'Amministrazione si è costituita in giudizio con atto depositato il 24 marzo 2005 ed ha rilevato come per la 13<sup>a</sup> mensilità il presunto diritto scaturisca dalla sentenza n. 232/1992 del 27 maggio 1992 della Corte costituzionale — la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 97, primo comma, d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, nella parte in cui non determina la misura della retribuzione, oltre la quale non compete la tredicesima mensilità — eccependo che il ricorrente «non avendo esercitato nell'arco dei 5 anni decorrenti da tale data, non può vantare alcuna pretesa in ordine alle somme maturate nel periodo precedente», eccependo, pertanto, entro tali limiti la relativa prescrizione.

Per quanto riguarda l'indennità integrativa speciale, poi, la prescrizione è stata eccepita in modo generico — dopo però avere svolto le argomentazioni di cui sopra riferite alla 13<sup>a</sup> mensilità — per cui, radicandosi il diritto nella sentenza n. 566/1989 la quale ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 36 Cost., l'art. 99, quinto comma, d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, nella parte in cui dispone la sospensione dell'indennità integrativa speciale nei confronti dei pensionati che prestino opera retribuita presso lo Stato, le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici, in quanto non stabilisce il limite dell'emolumento per le attività alle quali si riferisce, dovendosi ritenere ammissibile, al di sotto di tale limite, il cumulo integrale fra trattamento pensionistico e retribuzione, senza che sia sospesa la corresponsione dell'indennità integrativa — e dovendosi applicare gli stessi criteri di perimetrazione dell'eccezione di prescrizione indicati dall'amministrazione per la precedente fattispecie, dovrebbero essere dichiarati prescritti i ratei maturati prima del 22 dicembre 1989.

Alla pubblica udienza del 18 aprile 2005 l'avv. Alessandro Maggio, su delega dell'avv. Paolo Guerra, per il ricorrente, ha insistito per l'accoglimento del ricorso, mentre il dott. Pietro Di Giovanni ha confermato le richieste di cui all'atto scritto.

## D I R I T T O

La giurisprudenza di questa Corte è ormai assolutamente costante e consolidata, in termini tali da potersi ormai parlare di diritto vivente, nel senso della fondatezza della domanda di corresponsione dell'I.I.S. nella misura intera in costanza di cumulo tra un trattamento pensionistico ed un trattamento di attività di servizio, così come anche quella afferente la 13<sup>a</sup> mensilità (*cf.* Corte dei conti, ss.rr. n. 14/QM/03; *Idem*, sez. giurisdiz. d'appello per la Regione Siciliana; nn.190/A e 188/A del 22 dicembre 2000; *Idem*, sez. giurisdiz. Sicilia, 19 maggio 1998, n. 151; *Idem*, sez. giurisdiz. Lazio, 27 agosto 1997, n. 445).

Ne consegue che il ricorso, nel merito, deve considerarsi manifestamente fondato e da ciò deriva anche il diritto alla corresponsione degli arretrati ed accessori di legge, dalla data di maturazione di ogni singolo rateo di pensione.

Ma proprio su quest'ultimo aspetto, quello del diritto ai ratei arretrati, l'Amministrazione ha sollevato eccezione di prescrizione quinquennale. Per quanto riguarda la 13<sup>a</sup> mensilità è stata formulata eccezione di prescrizione quinquennale con la precisazione che sono da considerarsi prescritti i ratei maturati prima della sentenza

n. 232/1992 della Corte costituzionale, mentre per quel che riguarda la prescrizione quinquennale sui ratei di I.I.S. l'Amministrazione si è limitata ad una generica eccezione, dopo, però, avere svolto le suddette argomentazioni.

Orbene, l'accertamento in ordine alla rituatità della proposizione dell'eccezione di prescrizione costituisce, come l'interpretazione del contenuto del ricorso introduttivo del giudizio, oggetto di una indagine di fatto del giudice del merito, non soggetto a sindacato di legittimità tranne che per vizi di motivazione, ed in tale operazione ermeneutica il giudice deve tener conto, ai sensi degli art. 1362 e ss. c.c., della volontà della parte in relazione al diritto fatto valere per il quale viene eccepita la prescrizione, tenendo conto, tra gli altri, del criterio secondo cui, ove l'eccezione riguardi una specifica prescrizione, il giudice non può applicarne d'ufficio una diversa e che per la ritualità dell'eccezione non è necessaria né l'adozione di formule rituali, né l'indicazione della disposizione di legge invocata, occorrendo peraltro che la parte manifesti chiaramente l'intenzione di avvalersi della prescrizione dando le indicazioni di fatto necessarie per rendere comprensibile ed individuabile la relativa eccezione (Cass. civ., sez. lav., 2 marzo 1995, n. 2412).

Alla luce di tali canoni ermeneutica l'eccezione di prescrizione proposta dall'Amministrazione deve intendersi come estintiva quinquennale e riferita, per la 13<sup>a</sup> mensilità, come testualmente indicato, ai soli ratei maturati prima della sentenza costituzionale n. 232/1992 (e quindi, con prescrizione dei ratei maturati prima del 27 maggio 1992).

Si tratta, in quest'ultimo caso, di una rinuncia tacita alla prescrizione per incompatibilità assoluta tra il comportamento del debitore e la volontà del medesimo di avvalersi della causa estintiva del diritto altrui: cioè nel comportamento del debitore è necessariamente insita, senza possibilità di una diversa interpretazione, l'inequivocabile volontà di rinunciare alla (parte) della prescrizione già maturata e, quindi, di considerare come tuttora esistente e azionabile quel diritto che si era invece estinto (Cass. civ., sez. III, 22 ottobre 2002, n. 14909).

Tale rinuncia, però, a parità di condizioni normative e fattuali, non può non ritenersi implicita anche per quel che riguarda i ratei dell'I.I.S., essendo chiara l'intenzione dell'Amministrazione di rinunciare alla prescrizione per quei ratei maturati dopo le sentenze di incostituzionalità ma non prima e, poiché nel caso dell'I.I.S. la sentenza è intervenuta il 22 dicembre 1989, si sarebbe invece realizzata la condizione che l'amministrazione ha evidenziato non essersi concretizzata per la 13<sup>a</sup> mensilità e, cioè, la proposizione di una domanda in via amministrativa entro il quinquennio successivo alla sentenza di incostituzionalità (e precisamente il 20 marzo 1993), così che tale idoneo atto interruttivo sarebbe, in ipotesi, sufficiente a radicare il diritto agli arretrati sin dal 3 marzo 1975, attesa la rinuncia agli effetti della prescrizione, da parte dell'Amministrazione, per tutti i ratei maturati dopo la sentenza di incostituzionalità.

Si pone, quindi, il problema di stabilire la decorrenza del termine prescrizionale, se, cioè, esso debba decorrere dalla data di pubblicazione della sentenza n. 566/1989 della Corte costituzionale per tutti i ratei maturati in data antecedente (ed in questo caso la rinuncia operata dall'amministrazione determinerebbe, alla luce dell'istanza del 1993, il diritto ai ratei arretrati sin dal 3 marzo 1975) o se, a prescindere dalla suddetta sentenza, esso debba decorrere per ogni rateo comunque dalla data di maturazione, anche se precedente alla citata sentenza (ed in questo caso sussisterebbe il diritto ai ratei arretrati dal 20 marzo 1988, quinquennio precedente all'istanza del 1993).

Va a tal proposito sin da subito evidenziato che la vicenda (nella fattispecie assai complessa per l'esegesi sull'eccezione di prescrizione formulata dall'Amministrazione in termini di parziale rinuncia agli effetti medesimi della prescrizione) è solo una delle tantissime che (in presenza di regolari e tempestivi atti periodici interruttivi della prescrizione) ha investito questa giurisdizione a seguito delle citate sentenze di incostituzionalità e, da ultimo, per quel che riguarda la Regione Siciliana, della n. 516/2000 e che, alla luce di un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale della Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana di questa Corte, rischiano seriamente (per la quantità del contenzioso e gli importi ad essi relativi) di alterare i già precari equilibri finanziari dei bilanci statale e regionale.

Nel merito, la Corte suprema di cassazione ha ripetutamente affermato il principio che il vizio di illegittimità costituzionale non ancora dichiarato dalla Corte costituzionale, non determinando un impedimento legale all'esercizio del diritto, ma ponendo in essere una mera difficoltà di fatto, non incide sulla decorrenza della prescrizione che, pertanto, ha inizio dal giorno in cui il diritto stesso poteva essere fatto valere, pur con il necessario giudizio incidentale di legittimità costituzionale (Cass. civ., sez. lav., 3 giugno 2000, n. 7437; Cass. civ., sez. lav., 1° giugno 2000, n. 7289; Cass., 11 febbraio 1985, n. 1165).

Sulla stessa linea si è da tempo attestata la giurisprudenza di questa Corte, la quale ha ritenuto che al fine di stabilire la data di decorrenza della prescrizione dei ratei pensionistici da attribuire all'avente diritto a seguito della declaratoria di incostituzionalità di una disposizione di legge, debba ritenersi che il vizio di illegittimità costituzionale non ancora dichiarato costituisca una mera difficoltà di fatto all'esercizio del diritto assicurato dalla norma depurata dall'incostituzionalità, e pertanto non impedisce il decorso della prescrizione (art. 2935 c.c.), restando esclusa la possibilità di far decorrere il termine prescrizionale dalla pubblicazione della pronuncia di incostituzionalità, atteso che anche tale sentenza non è creatrice di una nuova norma, ma solo liberatrice di un contenuto normativo già presente, sia pure *in nuce*, nella disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima; e, pertanto, la data di insorgenza oggettiva del diritto ai maggiori assegni pregressi, da attribuirsi al personale in pensione, a seguito della declaratoria di incostituzionalità di una disposizione di legge, viene a coincidere con quella, diversa da caso a caso, del giorno in cui ogni avente titolo, con la presentazione della propria richiesta, ha consolidato il diritto alla riliquidazione del proprio trattamento pensionistico ed al suo *quantum*, ed è quindi da tale data che deve essere computato, a ritroso, il quinquennio prescrizionale, dato che con essa — e da essa — sorge il subordinato diritto alla liquidazione dei maggiori assegni arretrati (Corte dei conti, Friuli-Venezia Giulia, sez. giurisdiz., 17 aprile 1996, n. 49).

Nello stesso senso si sono pronunciate le sezioni riunite di questa Corte, investite per definizione di questione di massima, con sentenze n. 8/2000/QM e n. 16/2003/QM.

Tuttavia, la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana, con giurisprudenza ormai assolutamente costante (tra le tante vedi Corte dei conti, sez. giur. d'appello Sicilia, nn. 218/2004, 219/2004, 227/2004, 2/2005 e 4/2005), disattendendo sia l'orientamento della suprema Corte di cassazione, sia quello delle sezioni riunite che delle altre sezioni d'appello centrali della Corte dei conti, è dell'avviso che tale tesi non possa trovare immediato ingresso in materia pensionistica e che il termine prescrizionale debba, quindi, decorrere dalla data di pubblicazione della sentenza di dichiarazione dell'illegittimità costituzionale, con conseguenti oneri finanziari per l'erario di non trascurabile entità: basti solo rilevare come il ricorrente di cui al presente giudizio, in caso di accoglimento della tesi fatta propria dai giudici d'appello siciliani, avrebbe diritto alla percezione di oltre 30 anni di arretrati, a decorrere dal marzo 1975.

Ad avviso dei giudici d'appello l'istituto pensionistico sarebbe configurabile come una situazione giuridica complessa, nella quale la realizzazione del diritto risulta necessariamente subordinata all'emanazione di un provvedimento amministrativo o ad una specifica disposizione di legge che esplicitamente attribuisca il diritto stabilendone misura e modalità di erogazione.

Conclusivamente, i giudici d'appello affermano che, mentre la norma non ancora dichiarata incostituzionale che vieta l'attribuzione di una prestazione pensionistica, in assenza dei suddetti presupposti, impedisce la realizzazione del diritto, con l'intervenuta declaratoria di incostituzionalità della norma la pretesa patrimoniale viene a concreta esistenza, con la conseguenza che solo allora, divenendo concretamente azionabile il diritto, possono decorrere i termini prescrizionali.

Orbene, tale interpretazione offerta dai giudici d'appello siciliani, per la stessa struttura del processo innanzi a questa Corte che non prevede ulteriori gravami alle sezioni riunite, sia pure solo per motivi di diritto, né l'efficacia vincolante in punto di diritto delle sentenze emesse dalle sezioni riunite su questioni di massima nell'esercizio della loro funzione nomofilattica, deve ritenersi che abbia acquisito, sia pure limitatamente ai giudizi pensionistici relativi ai ricorrenti residenti in Sicilia e che nella sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana individuano il giudice d'appello precostituito per legge, la dignità e le caratteristiche del c.d. diritto vivente, del quale questo giudice non può non prendere atto ai fini della pronuncia sul punto controverso, atteso che ogni eventuale decisione di segno contrario verrebbe inevitabilmente gravata di appello dalla parte interessata e conseguentemente cassata dai giudici del gravame.

Così come, peraltro, costituisce diritto vivente nel restante territorio nazionale l'interpretazione opposta, offerta dalla Corte suprema di cassazione e valida per i crediti di lavoro (alla cui tutela si ispira quella dei crediti pensionistici), sia per gli stessi crediti pensionistici, così come prospettato dalla unanime giurisprudenza della Corte dei conti con l'eccezione qui indicata.

Tale situazione, però, genera una palese disparità di trattamento, sotto un duplice profilo, l'uno intrinseco alla norma interpretata e l'altro che potremmo definire «di sistema».

Sotto il primo profilo deve rilevarsi come l'art. 2, commi e 4, del r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 295, secondo l'interpretazione costituente diritto vivente per questo giudice, farebbero decorrere il termine di prescrizione quinquennale, nell'ipotesi di credito sorgente da una sentenza di illegittimità della Corte costituzionale, dalla data di pubblicazione della sentenza medesima.

Si tratta, come di tutta evidenza, di una condizione del tutto singolare ed eccezionale rispetto ai principi generali fatti propri dalla giurisprudenza di tutte le giurisdizioni sul punto e relativi ad ogni altro tipo di credito, ivi inclusi quelli da lavoro dipendente (oltre a quelli sempre pensionistici ma di competenza, in sede di appello, delle altre sezioni della Corte dei conti) per i quali opera il principio diametralmente opposto secondo cui l'incostruzionalità della norma non costituisce impedimento legale all'esercizio del diritto.

Tale eccezione non trova alcuna ragionevole giustificazione, creando, invece, una palese condizione di disparità di trattamento a discapito di tutti gli altri crediti di ogni natura, inclusi quelli da lavoro dipendente e previdenziali, per i quali la norma non si applica, con violazione, quindi, dell'art. 3 della Costituzione.

Sotto altro profilo, che si è già definito «di sistema», il sopravvivere di questo diritto vivente nei termini sopra descritti, fondato su basi territoriali liberamente predeterminabili dall'interessato (la competenza territoriale di primo grado è determinata solo sulla base della residenza del ricorrente alla data di proposizione del ricorso), comporta un'irragionevole quanto ingiustificata disparità di trattamento fra i cittadini italiani che in relazione al giudice d'appello (da essi stessi peraltro opzionabile attraverso lo spostamento di residenza al momento di proposizione del ricorso) si vedono applicati due diversi quanto contrastanti diritti viventi, con palese violazione dell'art.3 della Costituzione.

Non appare, quindi, palesemente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 4, del r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 295, nella parte in cui prevede, secondo l'interpretazione costituente diritto vivente nell'ambito della giurisdizionale contabile siciliana, che il termine prescrizione per i ratei dell'indennità di contingenza o altre analoghe da corrispondersi sui trattamenti pensionistici decorra, se impedita dalla legge, dalla data di pubblicazione delle sentenze di illegittimità della Corte costituzionale.

La questione è rilevante al fine del decidere, poiché dall'accoglimento o dal rigetto della questione di costituzionalità nei termini qui prospettati deriverebbe una notevole diversificazione nel diritto agli arretrati dei ricorrenti.

Il processo deve, pertanto, essere sospeso ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e gli atti rimessi alla Corte costituzionale per il giudizio di competenza.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 4, del r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 295, in relazione all'art. 3 della Costituzione, nei termini di cui in parte motiva.*

*Ordina la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che la presente ordinanza sia, a cura della segreteria, notificata al ricorrente, al Ministero dell'economia e delle finanze ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Palermo, nella Camera di consiglio del 18 aprile 2005.

*Il giudice unico: ZINGALE*

N. 538

*Ordinanza del 26 luglio 2005 emessa dal Tribunale di Trieste  
nel procedimento penale a carico Stefanovic Rance*

**Straniero - Espulsione amministrativa - Rientro senza autorizzazione nel territorio dello Stato dello straniero espulso - Trattamento sanzionatorio - Limite minimo edittale di un anno di reclusione - Irragionevolezza sotto diversi profili - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 13, come sostituito dal decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

## IL TRIBUNALE

Nel procedimento penale n. 1361/2005 R.G. a carico di Stefanovic Rance, n. il 22 aprile 1960 a Ripanj (Serbia), con domicilio eletto presso l'avv. Raffaele Leo del foro di Trieste, imputato del reato di cui all'art. 13, comma 13, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge 12 novembre 2004, n. 271 (legge che ha convertito con modificazioni il d.l. n. 241/2004), perché dopo essere stato espulso dallo Stato italiano con decreto del Prefetto della Provincia di Trieste notificato in data 2 dicembre 2001, con divieto di farvi rientro nei cinque anni successivi dalla data di effettivo allontanamento, rientrava nel territorio dello Stato senza speciale autorizzazione del Ministro dell'interno.

Accertato in Trieste il 25 luglio 2005.

Vista la preliminare richiesta dell'imputato di essere giudicato col rito abbreviato; ha pronunciato la seguente ordinanza.

In relazione ad identica fattispecie il Tribunale di Gorizia in composizione monocratica ha proposto questione di legittimità costituzionale, il cui contenuto questo tribunale condivide appieno e che riporta integralmente, facendolo proprio:

I) Dubita questo giudice della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 13, comma 13, d.lgs. n. 286/1998 — come sostituito dalla legge 12 novembre 2004, n. 271 — nella parte in cui prevede il limite minimo edittale di un anno di reclusione per lo straniero espulso che rientri nel territorio dello Stato senza la speciale autorizzazione del Ministro dell'interno, per violazione degli articoli 3 e 27, terzo comma della Costituzione.

Sotto tale profilo si richiama, peraltro, la sentenza costituzionale n. 313 del 26 giugno 1990 laddove — in fase di prima applicazione del rito speciale in questione — sottolineava che la valutazione di congruità costituisce diretta espressione del «...parametro costituzionale di cui all'art. 27, terzo comma, che impone al giudice di valutare l'osservanza del principio di proporzione fra *quantitas* della pena e gravità dell'offesa, e quindi il concreto valore rieducativo della pena in relazione alla sua pregnante finalità».

II) I dubbi di costituzionalità in ordine alla novellata norma di cui all'art. 13, comma 13, d.lgs. n. 286/1998, prendono corpo — in primo luogo — in considerazione dei principi giurisprudenziali costituzionali elaborati in materia di discrezionalità del legislatore nella determinazione della quantità e qualità della sanzione penale.

Già nel 1989, con la sentenza n. 409 la Corte — pur riaffermando il consolidato principio secondo cui appartiene alla discrezionalità del legislatore la determinazione della quantità e qualità della sanzione penale — ha, tuttavia, sottolineato che detta discrezionalità non può essere intesa come scavra da qualsivoglia limite ma deve esplicitarsi, alla luce del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, nel senso che «la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali».

Ed ha aggiunto che «... le valutazioni all'uopo necessarie rientrano nell'ambito del potere discrezionale del legislatore, il cui esercizio può essere censurato sotto il profilo della legittimità costituzionale soltanto nei casi in cui non sia stato rispettato il limite della ragionevolezza...».

Successivamente, detti principi sono stati riconfermati ed ulteriormente approfonditi anche in relazione ad ulteriori parametri costituzionali (*cf.* sentenza n. 343 e 422 del 1993 e n. 25 del 1994).

In particolare, nella sentenza n. 343 del 1993 è stato sottolineato che «la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale ...produce una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, terzo comma della Costituzione, che di quella libertà costituisce una garanzia istituzionale in relazione allo stato di detenzione...»; con ciò sviluppando peraltro quanto già enunciato — innovativamente, nella sentenza 313 del 1990, laddove si riconosceva che la finalità rieducativa della pena non è limitata alla sola fase esecutiva ma costituisce «...una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione formativa, fino a quando in concreto si estingue».

*III)* Tutto ciò premesso, va osservato che — nella specie concreta — la discrezionalità del legislatore non pare esplicita secondo i parametri sopra richiamati.

Invero, la mera disamina della vicenda legislativo-giurisprudenziale che ha portato — nel novembre 2004 — all'inasprimento della sanzione penale in questione, sembra denotare che l'intervento del legislatore sia stato ispirato da parametri ed esigenze di natura meramente processuale, nonostante la modifica abbia colpito norme sostanziali, direttamente incidenti sul bene primario della libertà personale.

Invero, né nella relazione al d.l. n. 241/2004, né negli atti concernenti il successivo snodarsi dell'iter parlamentare che ha accompagnato l'approvazione della legge di conversione n. 271/2004, si rintraccia alcuna giustificazione contingente e sostanziale in ordine all'inasprimento delle sanzioni, mentre si rinviene — più volte — l'espressa indicazione della necessità di superare le censure mosse dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 222 e 223 del 2004 («...Sul cammino della Bossi-Fini si è abbattuta la mannaia della Corte costituzionale... Ritengo che con il d.l. in esame il Governo ed il Parlamento siano intervenuti correttamente per rispondere ai rilievi della Corte...» (A.C. 5369 discussione d.d. 2 novembre 2004 sul testo approvato in Senato il 20 ottobre 2004, repliche del relatore alla legge).

Dunque, l'aggravamento delle sanzioni non pare riconducibile ad una scelta di politica criminale esercitata discrezionalmente in relazione all'insorgere, in un peculiare momento storico-sociale, di situazioni particolari legate al fenomeno dei migranti.

E ciò pare tanto più fondato laddove si consideri che l'intervento del legislatore — più in generale — ha determinato la modifica di sanzioni (molto meno gravi) che erano state introdotte in epoca recente, con la legge n. 189/2002.

Sotto altro profilo, va poi rilevato che le sentenze della Corte costituzionale n. 222 e 223 del 2004 hanno avuto ad oggetto norme diverse — rispettivamente, l'art. 13, comma 5-*bis* e l'art. 14, comma 5-*quinquies* del d.lgs. 286/1998 — da quella della cui legittimità si dubita nella presente ordinanza.

In particolare la sentenza n. 223 ha dichiarato l'art. 14, comma 5-*quinquies*, d.lgs. n. 286/1998 (nel testo integrato dalla legge n. 189/2002) illegittimo nella parte in cui stabiliva l'arresto obbligatorio per la contravvenzione prevista al comma 5-*ter* dello stesso articolo.

A seguito di ciò, il legislatore del novembre 2004 ha mirato il proprio intervento in direzione del presupposto su cui si fondava la decisione n. 223.

Più precisamente la fattispecie di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998 — già contravvenzionale — è stata trasformata in delitto (prima parte), è stata sanzionata con la reclusione da uno a quattro anni, ed è stata nuovamente individuata come fattispecie per la quale è previsto l'arresto obbligatorio (già ritenuto illegittimo in relazione alla precedente previsione contravvenzionale atteso che detta limitazione della libertà personale non era comunque suscettibile di trasformarsi in qualsiasi misura coercitiva... e perciò ...privo di qualsiasi sbocco processuale: *cf.* sent. n. 223/2004).

Nella sostanza, tale intervento legislativo ha riportato detta fattispecie nell'alveo del sistema generale, con conseguente possibilità — in astratto — di applicazione delle misure coercitive secondo i limiti previsti dall'art. 280, comma 2 c.p.p.

Del tutto simile a quello appena descritto è stato l'intervento legislativo operato sulla norma della cui ragionevolezza qui si dubita, sebbene la modifica dell'art. 13, comma 13, d.lgs. n. 286/1998 abbia assunto carattere, evidentemente, preventivo rispetto ad eventuali censure di incostituzionalità.

In particolare, l'art. 1, comma 2-*ter*, lett. a), c), legge 12 novembre 2004, n. 271, ha:

trasformato la fattispecie da contravvenzione in delitto, imponendo la sanzione della reclusione da uno a quattro anni, in luogo dell'arresto da sei mesi ad un anno (sanzione quest'ultima introdotta dalla legge n. 189/2002, rispetto all'originario testo del d.lgs. n. 286/1998, che prevedeva l'arresto da due a sei mesi);

previsto l'arresto obbligatorio anche fuori dai casi di flagranza, in luogo dell'arresto facoltativo in flagranza.

Con la conseguenza che, anche detta fattispecie, per effetto dell'innalzamento del limite edittale massimo, è stata condotta nell'ambito di operatività del sistema generale di applicabilità delle misure coercitive, ai sensi dell'art. 280, comma 2 c.p.p.

*IV)* Alla luce di quanto sopra esposto, si ravvisano plurimi profili per dubitare della ragionevolezza dell'art. 13, comma 13, d.lgs. n. 286/1998 — come sostituito dalla legge 12 novembre 2004, n. 271, nella parte in cui è stato introdotto il minimo edittale di un anno di reclusione.

Innanzitutto, sotto un profilo più propriamente sostanziale, va richiamato quanto già sopra osservato in ordine all'insussistenza di ragioni contingenti, legate al momento storico-sociale, idonee a supportare un aggravamento sanzionatorio di portata così rilevante da giungere, di fatto, a raddoppiare l'entità del precedente minimo edittale.

Più in generale, detta sanzione non pare fondata su un ponderato bilanciamento tra la tutela dei sottesi interessi dell'ordine e sicurezza pubblica da un lato e quello della libertà personale del soggetto agente e, pertanto, non pare conforme ai criteri di proporzione *ex art. 3* e finalità rieducativa *ex art. 27*, terzo comma Cost.

Tale sproporzione pare evidenziarsi peraltro anche dal confronto con ipotesi di reato del tutto similari, posto che la fattispecie in esame sanziona — nella sostanza — una disobbedienza ad un ordine dell'autorità.

In particolare, si fa riferimento alla contravvenzione prevista dall'art. 650 c.p. (inosservanza dei provvedimenti dell'autorità), punita con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 206 euro, nonché a quella di cui all'art. 2, legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (inosservanza di provvedimenti del questore da parte di persone pericolose) punita con l'arresto da uno a sei mesi.

D'altronde, con riferimento alla sanzione in esame, neppure è ravvisabile la *ratio* più volte rimarcata in sede di adozione del d.l. n. 241/2004 e di approvazione della legge di conversione n. 271/2004, ovvero la necessità di «rimodulare il testo della norma censurata».

Invero, le declaratorie di illegittimità costituzionale hanno investito altre norme (gli artt. 13, comma 5-*bis* e 14, comma 5-*quinquies* del d.lgs. n. 286/1998) e, segnatamente, in relazione all'art. 14, comma 5-*quinquies* le censure costituzionali hanno colpito la previsione dell'arresto obbligatorio, previsione allora non prevista per la fattispecie che qui si esamina.

Da ultimo, va sottolineato che la previsione di un minimo edittale così elevato, sembra irragionevole anche alla luce dell'unica *ratio* che pare effettivamente sottesa all'inasprimento sanzionatorio complessivo, ovvero in relazione all'esigenza di rendere la fattispecie in esame compatibile con il sistema generale di applicazione delle misure coercitive (posto che è stato altresì previsto l'arresto obbligatorio, anche fuori dai casi di flagranza).

Al riguardo, va osservato che il sistema applicativo di dette misure è disegnato in relazione a massimi edittali inderogabili (*cf.* 274, lett. *c*) e 280, comma 2 c.p.p.), mentre non assumono alcun rilievo i minimi edittali.

Dunque, anche sotto tale profilo, pare del tutto irragionevole una sanzione minima così rigida e severa.

Nella specie concreta la questione appare rilevante, atteso che l'esame del materiale probatorio in atti condurrebbe ad un giudizio di colpevolezza dell'imputato in ordine al reato di cui all'art. 13, comma 13, d.lgs. n. 286/1998.

Per tutti i motivi esposti, pare dunque pertinente il vaglio di legittimità della norma con riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13, d.lgs. n. 286/1998 — come sostituito dalla legge 12 novembre 2004, n. 271 (legge che ha convertito con modificazioni il d.l. n. 241/2004), nella parte in cui prevede il limite minimo edittale di un anno di reclusione per lo straniero espulso che rientri nel territorio dello Stato senza la speciale autorizzazione del Ministro dell'interno, per violazione degli articoli 3 e 27, terzo comma della Costituzione, come descritto in motivazione;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio;*

*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.*

Trieste, addì 26 luglio 2005

*Il giudice: DAINOTTI*

N. 539

*Ordinanza del 29 agosto 2005 emessa dal Tribunale di Udine  
nel procedimento civile vertente tra Osso Luigi contro Comune di Pavia di Udine*

**Giustizia amministrativa - Controversie aventi ad oggetto comportamenti delle amministrazioni pubbliche in materia di espropriazione per pubblica utilità - Devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Ingiustificato ampliamento della sfera di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004.**

- Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 325, art. 53, comma 1.
- Costituzione, artt. 102 e 103.

IL TRIBUNALE

Nella causa civile iscritta al n. 1118/04 R.A.C.C. promossa, con atto di citazione notificato il 2 marzo 2004 cron. n. 3592 U.N.E.P. di Udine, da Luigi Osso, con il difensore e dom. avvocato R. Sartor, per procura speciale a margine dell'atto di citazione, attore;

Contro comune di Pavia di Udine, in persona del sindaco *pro tempore*, con il difensore e dom. avvocato S. Placidi, per procura speciale a margine della comparsa di risposta, convenuto.

Rilevato che l'attore chiede la condanna dell'ente convenuto al risarcimento dei danni connessi alla perdita del diritto di proprietà su alcuni terreni occupati in forza di provvedimento che dichiarava di pubblica utilità un'opera poi effettivamente realizzata (con irreversibile trasformazione dei beni durante l'efficacia del provvedimento di occupazione provvisoria), ma senza che fosse mai intervenuto il decreto di esproprio;

Ritenuto che, nella fattispecie (c.d. occupazione acquisitiva), si prospetta un'ipotesi di mero comportamento illecito della pubblica amministrazione, senza che venga in rilievo alcun profilo di illegittimità e di impugnazione di specifici atti amministrativi (v. Cass., s.u., 22 novembre 2004, n. 21944);

Ritenuto che, in tale ipotesi, gli artt. 102 e 103 della Costituzione vietano al legislatore ordinario di attribuire alla giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi anche «controversie nelle quali la pubblica amministrazione non esercita — nemmeno mediatamente, e cioè valendosi della facoltà di adottare strumenti intrinsecamente privatistici — alcun pubblico potere» (Corte cost. 6 luglio 2004, n. 2004);

Ritenuto che, nel caso di specie, dovrebbe trovare tuttavia applicazione l'art. 53, comma 1, del d.lgs. dell'8 giugno 2001, n. 325 (Testo unico delle disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità), secondo il quale «Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti ad esse equiparati, conseguenti alla applicazione delle disposizioni del testo unico».

Ritenuto che tale disposizione, nella parte in cui fa riferimento anche alle controversie aventi ad oggetto «i comportamenti» delle amministrazioni pubbliche riproduce la norma che — nel più ampio ambito della «materia urbanistica ed edilizia — era contenuta nel novellato art. 34, comma 1, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e che è già stata dichiarata illegittima con la citata sentenza n. 204 del 2004 della Corte costituzionale;

Ritenuto che l'identità di contenuto tra le due disposizioni — una delle quali già dichiarata incostituzionale — sostanzia abbondantemente il requisito della non manifesta infondatezza della questione anche con riferimento all'art. 53, comma 1, del d.lgs. dell'8 giugno 2001, n. 325, al punto che alcune autorità giudiziarie hanno addirittura concluso nel senso della già intervenuta implicita cancellazione anche di tale norma, per effetto della stessa sentenza n. 204 del 2004 (T.a.r. Sicilia, Palermo, sez. I, 29 novembre 2004, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it) e T.a.r. Reggio di Calabria, 9 agosto 2004, in [www.altalex.com](http://www.altalex.com));

Ritenuto, tuttavia, di non potere aderire a tale ultima opinione, essendo riservata alla sola Corte costituzionale ogni statuizione in ordine all'incostituzionalità di atti aventi forza di legge, anche quando l'illegittimità derivi come conseguenza delle proprie decisioni (v. art. 27, seconda parte, legge 11 marzo 1953, n. 87), sicché i precedenti della Corte possono certo essere utilizzati per motivare la sussistenza della non manifesta infondatezza, ma non possono esimere il giudice dal vincolo di subordinazione alla legge non ancora dichiarata illegittima;

Ritenuto che l'individuazione della giurisdizione competente è pregiudiziale a qualsiasi pronuncia sul merito della domanda proposta dall'attore, sicché la questione di incostituzionalità dell'art. 53, comma 1, del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 325, oltre che non manifestamente infondata, è anche rilevante nel presente processo, a prescindere da qualsiasi considerazione sulla fondatezza o meno della domanda medesima;

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata — e pertanto solleva d'ufficio — la questione di illegittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 102 e 103 Cost., dell'art. 53, comma 1, del d.lgs. dell'8 giugno 2001, n. 325 (T.U. delle disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità), nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto ...i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti ad esse equiparati, conseguenti alla applicazione delle disposizioni del testo unico;

Sospende il processo in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa, al p.m., al Presidente del Consiglio dei ministri nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Udine, addì 26 agosto 2005

Il giudice: ZULIANI

---

---

## RETTIFICHE

---

AVVERTENZA. — L'**avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. L'**errata-corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento sulla *Gazzetta Ufficiale*.

---

---

### ERRATA-CORRIGE

---

**Comunicato relativo all'ordinanza n. 438 del 30 aprile 2005 emessa dal Giudice di pace di Bologna.** (Ordinanza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1<sup>a</sup> serie speciale - n. 38 del 21 settembre 2005).

Nell'intestazione dell'ordinanza citata in epigrafe, pubblicata nella sopraindicata *Gazzetta Ufficiale*, alla pagina 28, dove è scritto: «Ordinanza del 30 aprile 2005 emessa dal Giudice di pace di Bologna sul ricorso proposto da Tifui Ion contro la Questura di Bologna», leggasi: «Ordinanza del 30 aprile 2005 emessa dal Giudice di pace di Bologna sul ricorso proposto dalla Questura di Massa Carrara contro Tifui Ion.».

**05C1134**

---

---

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

---

(G505045/1) Roma, 2005 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

# GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

## CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2006 (salvo conguaglio) (\*)

### GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

#### CANONE DI ABBONAMENTO

<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 219,04) (di cui spese di spedizione € 109,52)	- annuale € <b>400,00</b> - semestrale € <b>220,00</b>
<b>Tipo A1</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 108,57) (di cui spese di spedizione € 54,28)	- annuale € <b>285,00</b> - semestrale € <b>155,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29) (di cui spese di spedizione € 9,64)	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27) (di cui spese di spedizione € 20,63)	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31) (di cui spese di spedizione € 7,65)	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02) (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 344,93) (di cui spese di spedizione € 172,46)	- annuale € <b>780,00</b> - semestrale € <b>412,00</b>
<b>Tipo F1</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 234,45) (di cui spese di spedizione € 117,22)	- annuale € <b>652,00</b> - semestrale € <b>342,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili integrando con la somma di € **80,00** il versamento relativo al tipo di abbonamento alla Gazzetta Ufficiale - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2005.

#### BOLLETTINO DELLE ESTRAZIONI

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **88,00**

#### CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

#### PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

#### GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II (inserzioni)

Abbonamento annuo	(di cui spese di spedizione € 120,00)	€ <b>320,00</b>
Abbonamento semestrale	(di cui spese di spedizione € 60,00)	€ <b>185,00</b>
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)	€ 1,00	

I.V.A. 20% inclusa

#### RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni	€ <b>180,00</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

**N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.**

Restano confermati gli sconti in uso applicati ai soli costi di abbonamento

#### ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

\* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 5 1 1 0 9 \*

€ 7,00