

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 147° — Numero 6

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

---

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 febbraio 2006

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**

**Si rammenta che la campagna per il rinnovo degli abbonamenti 2006 è terminata il 29 gennaio e che la sospensione degli invii agli abbonati, che entro tale data non hanno corrisposto i relativi canoni, avrà effetto nelle prossime settimane.**

---

**CORTE COSTITUZIONALE**



# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 29. Sentenza 23 gennaio - 1° febbraio 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Costituzione in giudizio della Regione Abruzzo - Difetto di valida procura *ad litem* - Inammissibilità.**

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 25, 31 e 34; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23, comma 1.

**Regione Abruzzo - Amministrazione pubblica - Servizi pubblici locali a rilevanza economica - Società a capitale interamente pubblico proprietarie di reti, impianti e dotazioni patrimoniali destinati all'esercizio dei servizi pubblici - Partecipazione alle gare ad evidenza pubblica per la scelta del gestore o del socio privato - Divieto - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», nonché del principio di eguaglianza per la negazione di una disciplina transitoria - Non fondatezza della questione.**

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, art. 4, comma 4.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *e*).

**Regione Abruzzo - Amministrazione pubblica - Servizi pubblici locali a rilevanza economica - Società a capitale interamente pubblico già affidatarie in via diretta della gestione di un servizio pubblico - Partecipazione alle gare ad evidenza pubblica per la scelta del gestore - Divieto - Ricorso del Governo - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», per mancata previsione del regime transitorio previsto dal legislatore statale - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di ulteriore profilo.**

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, art. 7, comma 4, lettera *b*).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *e*), (art. 3).

**Regione Abruzzo - Amministrazione pubblica - Servizi pubblici locali a rilevanza economica - Società mista titolare della gestione - Partecipazione azionaria del socio privato - Limite minimo del 40 per cento del capitale sociale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», della competenza statale nella determinazione dei principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica, irragionevolezza - Non fondatezza della questione.**

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, art. 7, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *e*) e terzo comma.

**Regione Abruzzo - Amministrazione pubblica - Servizi pubblici locali a rilevanza economica - Società a capitale interamente pubblico affidatarie in via diretta della gestione di un servizio pubblico locale - Conferimento di incarichi professionali a persone o società legate da dipendenza o collaborazione con l'ente titolare del capitale sociale - Divieto - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» - Non fondatezza della questione.**

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, art. 7, comma 4, lettera *d*).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *l*).

**Regione Abruzzo - Amministrazione pubblica - Servizi pubblici locali a rilevanza economica - Società a capitale interamente pubblico affidatarie in via diretta della gestione di un servizio pubblico locale - Conferimento di incarichi professionali a persone o società legate da dipendenza o collaborazione con l'ente titolare del capitale sociale - Divieto - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il trattato istitutivo dell'Unione europea per violazione dei principi di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi - Carenza di elementi minimi argomentativi - Inammissibilità della questione.**

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, art. 7, comma 4, lettera d).
- Costituzione, art. 117, primo comma.

**Regione Abruzzo - Amministrazione pubblica - Servizi pubblici locali a rilevanza economica - Società a capitale interamente pubblico affidatarie della gestione di un servizio pubblico locale - Assunzione di personale dipendente - Rispetto delle procedure di evidenza pubblica imposte agli enti locali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» - Non fondatezza della questione.**

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, art. 7, comma 4, lettera f).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l).

**Regione Abruzzo - Amministrazione pubblica - Servizi pubblici locali a rilevanza economica - Società affidatarie del servizio pubblico - Legali rappresentanti e componenti degli organi esecutivi - Ineleggibilità a cariche elettive negli enti locali territoriali titolari del capitale sociale - Ricorso del Governo - Invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «organi di governo» degli enti territoriali - Illegittimità costituzionale.**

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, art. 7, comma 4, lettera g).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera p) ..... Pag. 11

N. 30. Sentenza 23 gennaio - 1° febbraio 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regione Abruzzo - Straniero - Consulta regionale dell'immigrazione - Composizione - Rappresentanti dell'INPS e delle Prefetture - Ricorso del Governo - Violazione della riserva esclusiva alla legislazione statale della materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» - Illegittimità costituzionale.**

- Legge Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46, art. 20, comma 2, lettere g) e j).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera g) ..... » 21

N. 31. Sentenza 23 gennaio - 1° febbraio 2006.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

**Agenzia del demanio - Alienazione di aree appartenenti al demanio idrico dello Stato - Procedimento - Partecipazione della Regione interessata - Mancata previsione - Ricorso della Regione Lombardia - Illegittima menomazione della sfera di attribuzioni della ricorrente in violazione del principio di leale collaborazione - Non spettanza allo Stato della potestà in contestazione in assenza di partecipazione della Regione territorialmente interessata - Annullamento della circolare dell'Agenzia del demanio impugnata - Assorbimento di altri profili di illegittimità - Assorbimento della richiesta di sospensione dell'atto.**

- Circolare dell'Agenzia del demanio, Direzione generale, del 23 settembre 2003, prot. 2003/35540/NOR.
- Costituzione, artt. 5, 114, 117, 118 e 119..... » 24

## N. 32. Sentenza 23 gennaio - 1° febbraio 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regione Marche - Protezione civile - Incidenti rilevanti - Elaborazione, approvazione e attuazione del piano di emergenza - Attribuzione della competenza alla Provincia - Ricorso del Governo - Denunziato contrasto con principi fondamentali statali, lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, di ordinamento statale, di relazioni internazionali, lesione della competenza amministrativa dello Stato - Non fondatezza della questione.**

- Legge Regione Marche 4 ottobre 2004, n. 18, art. 6, comma 3, in relazione all'art. 3, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettere a), f), e s), e terzo comma, e 118

Pag. 33

## N. 33. Ordinanza 23 gennaio - 1° febbraio 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Responsabilità civile - Danno biologico - Danno da sinistro stradale - Risarcibilità tenuto conto delle condizioni soggettive del danneggiato - Questione riproposta a seguito di restituzione degli atti al rimettente - Motivazione riferita al solo *ius superveniens* e richiamo *per relationem* alla precedente ordinanza per le censure proposte - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge 5 marzo 2001, n. 57, art. 5.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 41 .....

» 39

## N. 34. Ordinanza 23 gennaio - 1° febbraio 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giurisdizione - Sanzioni irrogate dall'Agenzia delle entrate per impiego di lavoratori irregolari - Controversie - Ritenuta giurisdizione del giudice tributario - Denunciata lesione del diritto di difesa, indebita sottrazione al giudice naturale, violazione del divieto di istituire giudici speciali - Omessa verifica da parte del rimettente della possibilità di seguire una diversa interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito nella legge 23 aprile 2002, n. 73) art. 3, comma 5.
- Costituzione, artt. 24, 25 e 102.

**Sanzioni amministrative - Impiego di lavoratori irregolari - Modalità per la quantificazione della sanzione - Denunciata irragionevole equiparazione di situazioni diseguali - Sopravvenuta pronuncia di incostituzionalità incidente sul quadro normativo - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

- Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito nella legge 23 aprile 2002, n. 73) art. 3, comma 3.
- Costituzione, art. 3.

**Sanzioni amministrative - Impiego di lavoratori irregolari - Procedimento di irrogazione della sanzione - Previa notifica dell'atto di contestazione della violazione - Mancata previsione - Denunciata irragionevole limitazione del diritto di difesa - Manifesta infondatezza della questione.**

- Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito nella legge 23 aprile 2002, n. 73) art. 3, comma 5.
- Costituzione, art. 24 .....

» 41

## N. 35. Ordinanza 23 gennaio - 1° febbraio 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giurisdizione - Sanzioni irrogate dall'Agazia delle entrate per impiego di lavoratori irregolari - Controversie - Ritenuta giurisdizione del giudice tributario - Denunciata violazione del divieto di istituire giudici speciali - Omessa verifica da parte del rimettente della possibilità di seguire una diversa interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.**

– Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito nella legge 23 aprile 2002, n. 73) art. 3, comma 3, in relazione all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.

– Costituzione, art. 102, secondo comma, e VI disposizione transitoria.

**Sanzioni amministrative - Impiego di lavoratori irregolari - Quantificazione della sanzione - Determinazione con riferimento a *dies a quo* fisso (primo giorno dell'anno) - Denunciata irragionevole equiparazione di situazioni diverse - Omessa descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità della questione.**

– Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito nella legge 23 aprile 2002, n. 73) art. 3.

– Costituzione, art. 3.

**Sanzioni amministrative - Sanzioni irrogate dall'Agazia delle entrate per impiego di lavoratori irregolari - Denunciata irragionevole introduzione di sanzione aggiuntiva comportante un carico sanzionatorio sproporzionato, violazione del diritto di difesa con riguardo al procedimento e del principio di eguaglianza con riguardo alla quantificazione della sanzione - Omessa descrizione delle fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus* - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

– Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito nella legge 23 aprile 2002, n. 73) art. 3.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 27 .....

Pag. 46

## N. 36. Ordinanza 23 gennaio - 1° febbraio 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanzioni amministrative - Impiego di lavoratori irregolari - Quantificazione della sanzione - Determinazione con riferimento a *dies a quo* fisso (primo giorno dell'anno) e secondo un meccanismo di tipo presuntivo - Denunciata irragionevole equiparazione di situazioni diseguali, lesione del diritto di difesa - Sopravvenuta pronuncia di incostituzionalità incidente sul quadro normativo - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

– Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito nella legge 23 aprile 2002, n. 73) art. 3, comma 3.

– Costituzione, artt. 3 e 24 .....

» 50

## N. 37. Ordinanza 23 gennaio - 1° febbraio 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Intervento in giudizio - Costituzione della parte oltre il termine perentorio - Inammissibilità.**

– Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 25; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3.

**Parlamento - Immunità parlamentare - Deliberazione di insindacabilità - Procedimento - Iniziativa del parlamentare direttamente interessato - Procedura potenzialmente preclusiva, in totale assenza di contraddittorio, del giudizio instaurato - Denunciato contrasto con il principio di eguaglianza, con il diritto alla tutela giurisdizionale, con i principi del giusto processo, lesione della funzione giurisdizionale - Censura di norma che non trova applicazione nel giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità della questione.**

– Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 3, comma 7.

– Costituzione, artt. 3, 24, 102, e 111.

**Parlamento - Immunità parlamentare - Ambito di applicazione dell'insindacabilità - Estensione alle attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connesse alla funzione di parlamentare, espletate anche fuori dal Parlamento - Denunciata trasformazione della garanzia in privilegio personale - Manifesta infondatezza della questione.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 68 ..... Pag. 52

N. 38. Ordinanza 23 gennaio - 1° febbraio 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza e assistenza - Pensione dei dipendenti pubblici - Reversibilità - Soggetti aventi diritto - Figli del coniuge e nipoti *ex fratre*, conviventi a carico del pensionato dante causa - Mancata previsione - Denunciato irragionevole ed ingiustificato trattamento deterioro rispetto ad altri soggetti aventi titolo alla reversibilità, lesione della tutela previdenziale - Contraddittorietà dell'ordinanza di rimessione - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Legge 8 agosto 1991, n. 274, art. 17, terzo comma; legge 22 novembre 1962, n. 1646, art. 7, primo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 38 ..... » 57

#### ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 gennaio 2006 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia di Trento in materia di compensazione urbanistica - Realizzazione diretta, da parte dei proprietari delle aree gravate da vincolo preordinato all'espropriazione, di attrezzature e servizi pubblici previsti dal «Piano regolatore generale» previa convenzione con il comune - Mancata previsione di una procedura di gara - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con la normativa statale e comunitaria sull'affidamento degli appalti pubblici di lavori e servizi specie per i lavori che superano la soglia comunitaria - Esorbitanza dalle competenze statutarie per mancato rispetto dei vincoli comunitari - Violazione dei principi generali del Trattato comunitario sulla tutela della concorrenza, delle direttive CE in materia di appalti, dei principi fondamentali della legislazione statale attuativa di esse e della legislazione nazionale in tema di lavori pubblici - Richiamo alla sentenza della Corte di Giustizia europea, sez. VI, 12 luglio 2001.**

- Legge della provincia Trento 11 novembre 2005, n. 16, art. 3, comma 5, aggiuntivo dell'art. 18-*quater*, della legge della Provincia di Trento 5 settembre 1991, n. 22.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 4 ..... » 61

N. 21. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 26 gennaio 2006 (della Corte d'appello di Venezia).

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico dell'on. Vittorio Sgarbi per il reato di diffamazione pluriaggravata per le dichiarazioni da questi rese, nel corso di trasmissioni televisive, nei confronti del magistrato Raffaele Tito - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte di appello di Venezia, quarta sezione penale - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentari.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 7 ottobre 2003.
- Costituzione, art. 68, primo comma ..... » 62

- N. 20. Ordinanza del Giudice di pace di Aosta del 15 novembre 2005.
- Circolazione stradale - Patente a punti - Obbligo del proprietario del veicolo di indicare i dati del trasgressore non identificato al momento dell'infrazione - Irrogazione di elevata sanzione pecuniaria in caso di inosservanza - Violazione del principio di eguaglianza - Disparità di trattamento fra cittadini in base alle loro disponibilità economiche - Irragionevole previsione di sanzione non riconducibile alla trasgressione di norma comportamentale relativa alla circolazione stradale.**
- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 180, comma 8, e 126-bis, comma 2 (in combinato disposto).
  - Costituzione, art. 3 ..... Pag. 70
- N. 21. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 24 ottobre 2005.
- Magistratura - Indennità giudiziaria - Spettanza ai magistrati assenti dal lavoro per maternità e puerperio - Esclusione - Ingiustificato deterioro trattamento dei magistrati rispetto al personale femminile delle segreterie e cancellerie giudiziarie, cui detta indennità è attribuita in forza dell'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 e delle analoghe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri.**
- Legge 19 dicembre 1981, n. 27, art. 3, comma 1.
  - Costituzione, art. 3, primo comma ..... » 71
- N. 22. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana dell'11 novembre 2005.
- Responsabilità amministrativa e contabile - Azione di risarcimento del danno derivante da responsabilità amministrativa - Termine prescrizione quinquennale decorrente dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso - Applicabilità, secondo il «diritto vivente», anche nell'ipotesi di illecito permanente - Ingiustificata deroga al principio civilistico *contra non valentem agere non currit praescriptio* - Incidenza sul diritto di difesa.**
- Legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1, comma 2.
  - Costituzione, artt. 3 e 24 ..... » 76
- N. 23. Ordinanza del Tribunale di Gorizia del 3 novembre 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 - Disparità di trattamento tra cittadini - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.**
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 13, modificato dall'art. 1, comma 2-ter, del decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito con modificazioni nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
  - Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 27, comma terzo ..... » 81
- N. 24. Ordinanza del Magistrato sorveglianza di Palermo del 22 novembre 2005.
- Ordinamento penitenziario - Sospensione condizionata dell'esecuzione della parte finale della pena detentiva - Preclusione dell'ammissione al beneficio per le persone condannate che abbiano subito la revoca di una misura alternativa alla detenzione - Mancata previsione - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe - Lesione del principio di finalità rieducativa della pena.**
- Legge 1° agosto 2003, n. 207, art. 1.
  - Costituzione, artt. 2, 3 e 27 ..... » 85

N. 25. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 16 novembre 2005.

**Sanità pubblica - Decreti ingiuntivi e sentenze divenute esecutive dopo la data di entrata in vigore del D.L. n. 341/1999 (conv. in legge n. 453/1999), relativi a crediti nei confronti della soppressa azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Prevista inefficacia con norma di interpretazione autentica nei confronti della nuova azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Irragionevolezza - Violazione dei limiti alla retroattività dell'interpretazione autentica - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale.**

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge 31 marzo 2005, n. 43, art. 7-*quater*, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 103 e 113.

**Sanità pubblica - Pignoramenti intrapresi in forza di titoli esecutivi e giudizi di ottemperanza pendenti in base al medesimo titolo, nei confronti della soppressa azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Prevista inefficacia per i primi ed estinzione anche d'ufficio per i secondi, con norma di interpretazione autentica, nei confronti della nuova azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Irragionevolezza - Violazione dei limiti alla retroattività dell'interpretazione autentica - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale.**

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge 31 marzo 2005, n. 43, art. 7-*quater*, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 103 e 113.

**Sanità pubblica - Azioni esecutive iniziate sui medesimi titoli di cui al comma 1 - Prevista sostituzione processuale alla soppressa azienda ospedaliera Policlinico Umberto I del commissario preposto dalle norme vigenti (art. 2 D.L. n. 341/1999, conv. in legge n. 453/1999) alla liquidazione della stessa - Irragionevolezza - Violazione dei limiti alla retroattività dell'interpretazione autentica - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale.**

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge 31 marzo 2005, n. 43, art. 7-*quater*, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 103 e 113 .....

Pag. 86

N. 26. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 16 novembre 2005.

**Sanità pubblica - Decreti ingiuntivi e sentenze divenute esecutive dopo la data di entrata in vigore del D.L. n. 341/1999 (conv. in legge n. 453/1999), relativi a crediti nei confronti della soppressa azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Prevista inefficacia con norma di interpretazione autentica nei confronti della nuova azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Irragionevolezza - Violazione dei limiti alla retroattività dell'interpretazione autentica - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale.**

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge 31 marzo 2005, n. 43, art. 7-*quater*, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 103 e 113.

**Sanità pubblica - Pignoramenti intrapresi in forza di titoli esecutivi e giudizi di ottemperanza pendenti in base al medesimo titolo, nei confronti della soppressa azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Prevista inefficacia per i primi ed estinzione anche d'ufficio per i secondi, con norma di interpretazione autentica, nei confronti della nuova azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Irragionevolezza - Violazione dei limiti alla retroattività dell'interpretazione autentica - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale.**

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge 31 marzo 2005, n. 43, art. 7-*quater*, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 103 e 113.

**Sanità pubblica - Azioni esecutive iniziate sui medesimi titoli di cui al comma 1 - Prevista sostituzione processuale alla soppressa azienda ospedaliera Policlinico Umberto I del commissario preposto dalle norme vigenti (art. 2 D.L. n. 341/1999, conv. in legge n. 453/1999) alla liquidazione della stessa - Irragionevolezza - Violazione dei limiti alla retroattività dell'interpretazione autentica - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale.**

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge 31 marzo 2005, n. 43, art. 7-*quater*, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 103 e 113 .....

Pag. 90

N. 27. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 28 settembre 2005.

**Impiego pubblico - Dipendenti di pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo parziale, con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno - Inapplicabilità del divieto di iscrizione all'albo professionale degli avvocati - Irragionevolezza - Ingiustificato deterioro trattamento dei dipendenti pubblici abilitati all'esercizio della professione di avvocato rispetto a quelli abilitati all'esercizio di altre professioni (es., commercialisti, ingegneri) per i quali non sussiste detta limitazione - Incidenza sul diritto al lavoro.**

- Legge 25 novembre 2003, n. 339, art. 1.
- Costituzione, artt. 3 e 4.

**Impiego pubblico - Dipendenti di pubbliche amministrazioni iscritti all'Albo degli Avvocati successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 662/1996 e risultanti ancora iscritti - Prevista possibilità di opzione, entro 36 mesi dall'entrata in vigore della legge censurata, tra il mantenimento del rapporto d'impiego (con conseguente cancellazione dall'Albo) e l'esercizio della professione forense (con diritto entro cinque anni alla riammissione in servizio) - Irragionevolezza - Disparità di trattamento tra gli avvocati iscritti prima e quelli iscritti dopo l'entrata in vigore della legge n. 662/1996 - Incidenza sul diritto al lavoro.**

- Legge 25 novembre 2003, n. 339, art. 2
- Costituzione, artt. 3 e 4 .....

» 94

# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 29

*Sentenza 23 gennaio - 1° febbraio 2006*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Costituzione in giudizio della Regione Abruzzo - Difetto di valida procura *ad litem* - Inammissibilità.**

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 25, 31 e 34; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23, comma 1.

**Regione Abruzzo - Amministrazione pubblica - Servizi pubblici locali a rilevanza economica - Società a capitale interamente pubblico proprietarie di reti, impianti e dotazioni patrimoniali destinati all'esercizio dei servizi pubblici - Partecipazione alle gare ad evidenza pubblica per la scelta del gestore o del socio privato - Divieto - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», nonché del principio di eguaglianza per la negazione di una disciplina transitoria - Non fondatezza della questione.**

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, art. 4, comma 4.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e).

**Regione Abruzzo - Amministrazione pubblica - Servizi pubblici locali a rilevanza economica - Società a capitale interamente pubblico già affidatarie in via diretta della gestione di un servizio pubblico - Partecipazione alle gare ad evidenza pubblica per la scelta del gestore - Divieto - Ricorso del Governo - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», per mancata previsione del regime transitorio previsto dal legislatore statale - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di ulteriore profilo.**

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, art. 7, comma 4, lettera b).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e), (art. 3).

**Regione Abruzzo - Amministrazione pubblica - Servizi pubblici locali a rilevanza economica - Società mista titolare della gestione - Partecipazione azionaria del socio privato - Limite minimo del 40 per cento del capitale sociale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», della competenza statale nella determinazione dei principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica, irragionevolezza - Non fondatezza della questione.**

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, art. 7, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e) e terzo comma.

**Regione Abruzzo - Amministrazione pubblica - Servizi pubblici locali a rilevanza economica - Società a capitale interamente pubblico affidatarie in via diretta della gestione di un servizio pubblico locale - Conferimento di incarichi professionali a persone o società legate da dipendenza o collaborazione con l'ente titolare del capitale sociale - Divieto - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» - Non fondatezza della questione.**

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, art. 7, comma 4, lettera d).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l).

**Regione Abruzzo - Amministrazione pubblica - Servizi pubblici locali a rilevanza economica - Società a capitale interamente pubblico affidatarie in via diretta della gestione di un servizio pubblico locale - Conferimento di incarichi professionali a persone o società legate da dipendenza o collaborazione con l'ente titolare del capitale sociale - Divieto - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il trattato istitutivo dell'Unione europea per violazione dei principi di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi - Carezza di elementi minimi argomentativi - Inammissibilità della questione.**

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, art. 7, comma 4, lettera d).
- Costituzione, art. 117, primo comma.

**Regione Abruzzo - Amministrazione pubblica - Servizi pubblici locali a rilevanza economica - Società a capitale interamente pubblico affidatarie della gestione di un servizio pubblico locale - Assunzione di personale dipendente - Rispetto delle procedure di evidenza pubblica imposte agli enti locali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» - Non fondatezza della questione.**

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, art. 7, comma 4, lettera *f*).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *l*).

**Regione Abruzzo - Amministrazione pubblica - Servizi pubblici locali a rilevanza economica - Società affidatarie del servizio pubblico - Legali rappresentanti e componenti degli organi esecutivi - Ineleggibilità a cariche elettive negli enti locali territoriali titolari del capitale sociale - Ricorso del Governo - Invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «organi di governo» degli enti territoriali - Illegittimità costituzionale.**

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, art. 7, comma 4, lettera *g*).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *p*).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, e dell'art. 7, comma 1, lettera *b*), e comma 4, lettere *b*), *d*), *f*) e *g*), della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23 (Norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18 ottobre 2004, depositato nella cancelleria della Corte il successivo 21 ottobre, ed iscritto al n. 100 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

Udito nell'udienza pubblica del 13 dicembre 2005 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

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

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 18 ottobre 2004 e depositato il successivo 21 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli 4, comma 4, e 7, comma 1, lettera *b*), e comma 4, lettere *b*), *d*), *f*), *g*), della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23 (Norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo del 20 agosto 2004, n. 22, per violazione degli articoli 3, 117, primo comma — anche in relazione agli articoli da 52 a 66 (ora articoli da 43 a 55) del Trattato dell'Unione europea —, secondo comma, lettere *e*), *l*) e *p*), nonché terzo comma, della Costituzione, chiedendo che ne venga dichiarata l'illegittimità costituzionale.

2. — Il ricorrente osserva, preliminarmente, che la legge reg. Abruzzo n. 23 del 2004 detta disposizioni normative in un settore, servizi pubblici locali a rilevanza economica, che per i profili relativi alla tutela della concorrenza — materia oggetto, *ex art.* 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, di competenza legislativa esclusiva dello Stato — è disciplinato dall'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), norma, quest'ultima, di principio, non derogabile dalla legislazione regionale (il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la sentenza n. 272 del 2004).

3. — Tanto premesso, l'Avvocatura dello Stato sospetta di illegittimità costituzionale l'art. 4, comma 4, e l'art. 7, comma 4, lettera *b*), della legge regionale in esame.

La difesa dello Stato rileva come l'art. 4, comma 4, vieti alle società a capitale interamente pubblico (e rispettive società collegate e controllate), proprietarie di reti, impianti, dotazioni patrimoniali e beni essenziali all'espletamento di un servizio pubblico locale, di partecipare alle gare disciplinate dall'art. 113, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, per la scelta del soggetto gestore del servizio, ovvero per la scelta del socio privato delle società a capitale misto pubblico/privato.

A sua volta, l'art. 7, comma 4, lettera *b*), vieta alle medesime società, affidatarie dirette della gestione (in ipotesi anche integrata) del servizio pubblico locale, di partecipare alle gare, ad evidenza pubblica, per la scelta del soggetto gestore del servizio e per la scelta del socio privato delle società a capitale misto.

Tuttavia, rileva il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi del comma 15-*quater*, dell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, analogo divieto — previsto dal comma 6 per le società che gestiscono servizi pubblici locali in virtù di un affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica, nonché per le società a capitale interamente pubblico affidatarie dirette della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, ovvero per le imprese titolari della gestione a seguito di procedure ad evidenza pubblica — «non opera sino al 31 dicembre 2006».

Da tali rilievi il ricorrente deduce che le disposizioni impugnate — che riguardano le società proprietarie delle reti e non solo quelle titolari della relativa gestione — impediscono l'esercizio di un'attività economica sul territorio abruzzese, contrastano con l'unicità del mercato e violerebbero, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva nella materia «tutela della concorrenza».

Per altro verso, le norme in oggetto, negando l'esigenza di una disciplina transitoria riconosciuta, invece, dalla legge statale, lederebbero «uno dei canoni fondamentali di cui all'art. 3 della Costituzione».

4. — Il Presidente del Consiglio dei ministri censura anche l'art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Abruzzo n. 23 del 2004, che stabilisce un limite minimo (40 per cento del capitale sociale) alla partecipazione azionaria del socio privato nelle società a capitale sociale misto pubblico/privato, cui può essere conferita la titolarità della gestione del servizio pubblico locale a rilevanza economica.

Tale limitazione, non contemplata dall'art. 113, comma 5, lettera *b*) del d.lgs. n. 267 del 2000, contrasterebbe con l'art. 3 della Costituzione, in quanto appare irrazionale stabilire un limite minimo, anziché massimo, alla partecipazione privata.

La disposizione in esame, inoltre, sarebbe suscettibile di alterare il regime di libero mercato, nonché contraddittoria con la scelta del legislatore statale di consentire anche apporti di non elevato rilievo finanziario da parte di soggetti in possesso, peraltro, delle necessarie capacità tecniche.

Ad avviso della difesa dello Stato, quindi, vi sarebbe la lesione della competenza statale in ordine alla determinazione dei principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, della Costituzione), nonché della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, della Costituzione).

5. — Il ricorrente impugna l'art. 7, comma 4, lettera *d*), della legge reg. Abruzzo *de qua*, che vieta alle società a capitale interamente pubblico di conferire incarichi professionali, di collaborazione e di qualsiasi altro genere, a persone e/o a società legate da rapporti di dipendenza e/o di collaborazione con l'ente o gli enti titolari del capitale sociale, in quanto tali obbligati ad esercitare sulle società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Poiché, secondo l'Avvocatura dello Stato, il mancato rispetto della norma darebbe luogo alla nullità dell'atto costitutivo del rapporto, si profilerebbe, ad opera del legislatore regionale, un'invasione della competenza legislativa nella materia «ordinamento civile», riservata in via esclusiva allo Stato, *ex art.* 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

La disposizione in esame, inoltre, verrebbe a configurare delle incompatibilità nell'esercizio delle professioni, che attengono, ugualmente, al piano dell'ordinamento civile.

Potrebbe, infine, ipotizzarsi un contrasto con i principi di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi, di cui agli artt. da 52 a 66 (ora artt. da 43 a 55) del Trattato dell'Unione europea, con violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

6. — A sostegno della ritenuta illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lettera *f*), della legge regionale in esame, la difesa dello Stato deduce che detta disposizione — la quale prevede che le società a capitale interamente pubblico, affidatarie del servizio pubblico locale, siano obbligate al rispetto delle procedure di evidenza pubblica imposte agli enti locali per l'assunzione di personale dipendente — pone a carico di società private obblighi e oneri non previsti per l'instaurazione dei rapporti di lavoro nel settore privato, ed invaderebbe, quindi, la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera *l*, della Costituzione).

7. — Infine il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lettera *g*), della medesima legge regionale, in quanto detta norma — nel prevedere l'ineleggibilità a sindaco, presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale dei Comuni e delle Province titolari del capitale sociale delle società affidatarie della gestione del servizio pubblico, per i legali rappresentanti ed i componenti degli organi esecutivi delle società medesime — lederebbe la competenza esclusiva dello Stato, *ex art.* 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, «in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

8. — Si è costituita nel giudizio la Regione Abruzzo, depositando in cancelleria comparsa con apposta a margine la procura speciale alle liti rilasciata dal Presidente della Giunta regionale «per rappresentare e difendere la Regione Abruzzo nel presente giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale concernente il ricorso per incostituzionalità promosso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri avverso la legge regionale n. 22 del 5 agosto 2004».

La difesa regionale ha chiesto che la Corte «voglia in parte dichiarare» manifestamente infondate le questioni di costituzionalità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

9. — In ordine alla prospettata illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge suddetta, la Regione ha osservato che la lettura offerta dall'Avvocatura non può essere condivisa, e che deve essere, invece, privilegiata un'interpretazione conforme a Costituzione.

Il legislatore regionale ha ritenuto, infatti, non necessario ribadire il termine iniziale di operatività del divieto, poiché lo stesso era già stabilito dalla normativa statale di principio in materia, in modo inderogabile.

Con riguardo alle censure rivolte all'art. 7, comma 4, lettera *b*), della legge reg. n. 23 del 2004, la Regione ha dedotto che — in particolare, rispetto al rilievo che l'estensione soggettiva del divieto ricomprende le società proprietarie delle reti, anziché solo quelle titolari della relativa gestione — «si riscontra una non perfetta aderenza con la normativa statale».

10. — La Regione ritiene, altresì, che l'art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge impugnata, ricalchi esattamente il contenuto della corrispondente disposizione statale (art. 113, comma 5, lettera *b*, del d.lgs. n. 267 del 2000) discostandosene, unicamente, per l'introduzione di una soglia minima di partecipazione al capitale sociale del socio privato.

La norma regionale andrebbe, quindi, letta come una specificazione di dettaglio della disciplina statale di principio, che tace al riguardo, attribuendo una connotazione giuridica ben precisa al concetto di «società mista».

11. — In merito alle censure formulate rispetto all'art. 7, comma 4, lettera *d*), la difesa regionale ha osservato che la norma costituisce, in primo luogo, emanazione diretta del principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione, *ex art.* 97, primo comma, della Costituzione, e, nello specifico, che essa è estrinsecazione di quel presupposto naturale che caratterizza la stessa essenza giuridica del controllo, il quale esige, quantomeno, l'alterità tra controllante e controllato.

12. — Rispetto alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lettera *f*), della legge reg. n. 23 del 2004, la resistente ha rilevato come, con riguardo alle società a capitale interamente pubblico, vada tenuto distinto l'aspetto formale da quello sostanziale, di modo che il ricorso, da parte degli enti pubblici, a forme organizzative proprie del diritto privato, non vale a dissolverne totalmente la natura pubblicistica.

13. — Infine, rispetto all'impugnativa dell'art. 7, comma 4, lettera *g*), la Regione osserva che la norma non contrasta con l'assetto costituzionale, poiché si limita a ribadire figure di ineleggibilità già previste a livello statale (*cf.* artt. 60, 61 e 63 del d.lgs. n. 267 del 2000).

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23 (Norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica), che disciplinano le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica alle società a capitale interamente pubblico o a capitale misto pubblico/privato, nonché il regime giuridico delle medesime.

La citata legge regionale, secondo quanto disposto dall'art. 2, regola il servizio di gestione dei rifiuti urbani, il servizio idrico integrato, nonché i servizi di trasporto pubblico locale, come specificati, tutti qualificati «a rilevanza economica».

In particolare, il ricorrente impugna l'art. 4, comma 4, l'art. 7, comma 4, lettere *b*), *d*), *f*) e *g*), nonché l'art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge regionale, prospettando la violazione dell'art. 3, dell'art. 117, primo comma — anche in relazione agli articoli da 52 a 66 (ora artt. da 43 a 55) del Trattato istitutivo dell'Unione europea —, secondo comma, lettere *e*), *l*) e *p*), e terzo comma, della Costituzione.

2. — In via preliminare deve essere dichiarata inammissibile — ai sensi degli artt. 25, 31 e 34 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dell'art. 23, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale — la costituzione in giudizio della Regione Abruzzo.

La procura speciale alle liti, apposta a margine dell'atto di costituzione, infatti, è stata rilasciata dal Presidente della Giunta regionale, per la rappresentanza e la difesa della Regione, nel giudizio di costituzionalità della legge reg. 5 agosto 2004, n. 22 (la cui rubrica reca «Nuove disposizioni in materia di politiche di sostegno all'economia ittica»), e non della legge reg. 5 agosto 2004, n. 23.

Il difetto di una valida procura alle liti, rende, quindi, *tamquam non esset* l'attività processuale svolta dalla difesa regionale.

3. — Le censure proposte devono essere esaminate, in primo luogo, con riferimento alle disposizioni contenute negli artt. 4, comma 4, e 7, comma 4, lettera *b*), che violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», quale desumibile dalla disciplina dettata dall'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nonché l'art. 3 della Costituzione, «negando l'esigenza di una disciplina transitoria riconosciuta invece dalla legge statale».

In particolare, l'art. 4, comma 4, della legge regionale impugnata stabilisce che le società a capitale interamente pubblico — alle quali gli enti locali abbiano conferito la proprietà delle reti, degli impianti, delle dotazioni patrimoniali e dei beni essenziali all'espletamento di un servizio pubblico locale — nonché le società controllate e collegate con le medesime, non sono ammesse a partecipare alle gare (ad evidenza pubblica) indette per la scelta del soggetto gestore del servizio, ovvero per la scelta del socio privato delle società a capitale misto, gare disciplinate dall'art. 113, comma 5, del citato d.lgs. n. 267 del 2000.

L'art. 7, comma 4, lettera *b*), a sua volta, vieta alle società a capitale interamente pubblico di cui al precedente comma 1, lettera *c*), in quanto già affidatarie dirette della gestione (anche integrata) di un servizio pubblico locale a rilevanza economica, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica indette per la scelta del soggetto cui conferire la gestione dei servizi.

4. — Il ricorrente si duole, in sostanza, che la legge regionale avrebbe introdotto limitazioni non previste, o con una non consentita efficacia immediata, rispetto alla disciplina statale, in ordine alla partecipazione delle società costituite da enti pubblici, a capitale interamente pubblico, alle gare di cui innanzi, nella ipotesi in cui le medesime:

a) siano proprietarie di reti, impianti e dotazioni patrimoniali (divieto assoluto in ragione del richiamo all'art. 113, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000);

b) siano già affidatarie della gestione di servizi pubblici locali (divieto relativo in ragione dell'art. 7, comma 1, lettera c), della medesima legge reg. n. 23 del 2004).

Il primo divieto (art. 4, comma 4) non sarebbe previsto dalla normativa statale dettata dal citato d.lgs., mentre il secondo (art. 7, comma 4, lettera b), potrebbe essere ricondotto alla previsione dell'art. 113, comma 6, dello stesso d.lgs., la quale però, in ragione del successivo comma 15-*quater*, opererà soltanto a partire dal 1° gennaio 2007.

5. — Ciò precisato, appare opportuno, in via preliminare, richiamare, sia pure in sintesi, la disciplina statale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riguardo al regime giuridico delle procedure per l'affidamento della gestione delle reti, nonché per l'affidamento della gestione del servizio.

6. — La disciplina in questione è contenuta nel Titolo V del d.lgs. n. 267 del 2000 e, in particolare, nell'art. 113 che ha subito, nel corso del tempo, varie modificazioni per effetto dell'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, nonché dell'art. 4, comma 234, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004).

7. — Proprio l'art. 14, comma 1, del citato decreto-legge n. 269 del 2003, secondo cui le disposizioni dell'art. 113, sulle modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, «concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore», è stato sottoposto al vaglio di costituzionalità.

E questa Corte, con la sentenza n. 272 del 2004, ha affermato che tale disposizione si può sostanzialmente ritenere «una norma-principio della materia, alla cui luce è possibile interpretare il complesso delle disposizioni in esame nonché il rapporto con le altre normative di settore, nel senso cioè che il titolo di legittimazione dell'intervento statale in oggetto è fondato sulla tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e che la disciplina stessa contiene un quadro di principi nei confronti di regolazioni settoriali di fonte regionale. L'accoglimento di questa interpretazione comporta, da un lato, che l'indicato titolo di legittimazione statale è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di «rilevanza economica» e dall'altro lato che solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali».

La Corte ha ritenuto, altresì, che «alle stesse finalità garantistiche della concorrenza appare ispirata anche la disciplina transitoria, che, in modo non irragionevole, stabilisce i casi di cessazione delle concessioni già assentite in relazione all'effettuazione di procedure ad evidenza pubblica e al tipo di società affidataria del servizio».

In conclusione, pertanto, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», devono essere ricondotte le disposizioni statali di principio contenute nell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, in quanto le medesime, pur incidendo sulla materia dei servizi pubblici locali, che appartiene alla competenza residuale delle Regioni, disciplinano l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, di rilevanza economica, secondo un sistema teso a salvaguardare la concorrenzialità del mercato.

8. — Orbene, il richiamato art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, nel testo risultante dalle varie modifiche subite nel tempo, delinea una complessa disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica che risulta caratterizzata, in linea generale:

dalla separazione tra la proprietà di reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali, riservata all'ente locale (o trasferita da quest'ultimo a società a capitale interamente pubblico, che è incedibile), e la gestione del servizio pubblico;

da un tendenziale accorpamento della gestione delle reti all'erogazione del servizio pubblico locale, prevenendosi la tipizzazione, ad opera della normativa di settore, dei casi in cui le suddette attività possono, invece, essere eccezionalmente disgiunte.

In detto sistema, quindi, si possono distinguere tre aspetti nella regolamentazione dei servizi pubblici locali, che possono essere così individuati:

- proprietà di reti, impianti e dotazioni patrimoniali;
- gestione della rete;
- erogazione del servizio.

Dall'esame del contenuto del citato art. 113, in combinato disposto con altre norme nel medesimo articolo richiamate, sono desumibili, i seguenti principi:

la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali spetta agli enti locali (art. 113, comma 2), che possono conferirla però — come si è precisato — a società a capitale interamente pubblico (art. 113, comma 13);

le discipline di settore possono stabilire i casi in cui l'attività di gestione delle reti e degli impianti può essere separata dalla erogazione del servizio (art. 113, comma 3); qualora sia stata prevista detta separazione, per la gestione gli enti locali si avvalgono, con affidamento diretto, delle società proprietarie delle reti, di società a capitale interamente pubblico costituite allo scopo, oppure, mediante procedure di evidenza pubblica, di imprese idonee (art. 113, commi 13 e 4);

il conferimento della titolarità del servizio pubblico, per l'erogazione dello stesso, è affidato (art. 113, comma 5):

- a) a società di capitali individuate mediante l'espletamento di gare ad evidenza pubblica;
- b) a società di capitale misto pubblico/privato, nelle quali il socio privato sia scelto attraverso gare ad evidenza pubblica;
- c) a società a capitale interamente pubblico, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulle società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano;

le società che in Italia o all'estero gestiscono a qualsiasi titolo servizi pubblici locali in virtù di un affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica o a seguito dei relativi rinnovi, nonché le società controllate o collegate alle medesime ovvero i soggetti titolari della gestione delle reti (quando sia disgiunta dall'erogazione del servizio) non possono partecipare alle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione del servizio pubblico di cui al comma 5 (art. 113, comma 6);

il divieto da ultimo richiamato opera per entrambe le categorie di soggetti ivi indicate soltanto a partire dal 1° gennaio 2007, a meno che non si tratti «dell'espletamento delle prime gare aventi ad oggetto i servizi forniti dalle società partecipanti alla gara stessa» (comma 15-*quater*, aggiunto all'art. 113 dall'art. 4, comma 234, della legge n. 350 del 2003).

9. — Orbene, lo scrutinio di legittimità costituzionale, in ordine alle disposizioni della legge regionale ora oggetto di censure da parte dello Stato, deve essere condotto alla luce del suddetto quadro normativo statale, che — come si è sopra visto — trova la sua fonte nel parametro costituzionale dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, al quale ha fatto fundamentalmente riferimento, nel suo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri.

10. — Ciò chiarito, deve essere, innanzitutto, esaminata la questione di legittimità costituzionale proposta dal ricorrente con riferimento all'art. 4, comma 4, della legge regionale impugnata.

Tale questione non è fondata.

La disposizione regionale oggetto di impugnazione esclude che le società a capitale interamente pubblico, cui sia stata conferita dagli enti locali la proprietà di reti, impianti e dotazioni patrimoniali, destinati all'esercizio dei servizi pubblici, possano partecipare alle gare ad evidenza pubblica indette per la scelta del soggetto gestore del servizio o del socio privato delle società a capitale misto pubblico/privato.

Dalla formulazione della disposizione in esame e, in particolare, dalla specificazione degli ulteriori compiti e poteri che le società a capitale totalitario pubblico possono esercitare (tra i quali può essere compreso anche quello di espletare le gare per la scelta del soggetto affidatario dell'erogazione del servizio, *ex art. 113, comma 13*) si desume che il legislatore statale non ha specificamente previsto la possibilità per le suddette società di partecipare alle gare per l'affidamento della gestione del servizio; né, per converso, ha escluso in modo espresso tale possibilità.

In tale situazione, versandosi pur sempre in materia riservata alla competenza residuale delle Regioni, nel silenzio della legislazione statale al riguardo, può ritenersi ammissibile che queste ultime, esercitando la loro discrezionalità legislativa, integrino la disciplina dettata dallo Stato, prevedendo il divieto per le società proprietarie delle reti di partecipare alle gare in questione. D'altronde, siffatta determinazione si presenta anche coerente con il principio d'ordine generale, pure se derogabile, che postula la separazione tra soggetti proprietari delle reti e soggetti erogatori del servizio.

Si deve, pertanto, escludere che sussista il denunciato contrasto tra la disposizione regionale impugnata (art. 4, comma 4) e le norme contenute nell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000.

11. — Va esaminata ora la questione relativa all'art. 7, comma 4, lettera *b*), della stessa legge regionale. La questione è fondata nei termini che seguono.

La norma impugnata, nel vietare alle società a capitale interamente pubblico, già affidatarie in via diretta della gestione di un servizio pubblico, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per la scelta del soggetto gestore del servizio, contrasta con le disposizioni contenute nell'art. 113 (segnatamente nel comma 15-*quater*) del d.lgs. n. 267 del 2000 e, dunque, con il parametro costituzionale dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

Occorre ricordare, in proposito, che questa Corte (sentenza n. 272 del 2004) ha ritenuto che, allo scopo di salvaguardare le esigenze della concorrenza, operano non solo le disposizioni previste a regime sulle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, ma anche le relative disposizioni aventi carattere soltanto transitorio.

La previsione contenuta nel comma 6 dell'art. 113, cui si riconnette l'impugnata norma regionale, nel disporre il divieto di partecipare alle gare di cui al precedente comma 5, tende a garantire la più ampia libertà di concorrenza nell'ambito di rapporti — come quelli relativi al regime delle gare o delle modalità di gestione e conferimento dei servizi — di rilevante incidenza sul mercato (*cf.* la citata sentenza n. 272 del 2004). Ma proprio una corretta attuazione del nuovo regime di divieti ha richiesto, ragionevolmente, come disposto dal legislatore statale con il comma 15-*quater* del medesimo art. 113, una disciplina transitoria per consentire un complessivo riequilibrio e un progressivo adeguamento del «mercato». Ciò comporta che la mancata previsione, nella legge regionale, di un analogo regime transitorio, che definisca le modalità temporali di efficacia del divieto in esame, è idonea ad arrecare un *vulnus* all'indicato parametro costituzionale.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lettera *b*), della legge impugnata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il divieto ivi contemplato si applica a decorrere dal 1° gennaio 2007, salvo nei casi in cui si tratti dell'espletamento delle prime gare aventi ad oggetto i servizi forniti dalle società partecipanti alla gara stessa.

Resta assorbito l'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale prospettato dal ricorrente con riguardo all'art. 3 della Costituzione.

12. — Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge in esame, che stabilisce un limite minimo (40 per cento del capitale sociale) per la partecipazione azionaria del socio privato, da scegliere con procedura di evidenza pubblica, della società mista cui può essere conferita la titolarità della gestione del servizio pubblico di rilevanza economica. Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, la norma contrasta con l'art. 113, comma 5, lettera *b*), del d.lgs. n. 267 del 2000, violando sia la competenza statale riguardo alla determinazione dei principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, della Costituzione), sia la competenza esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, della Costituzione). La disposizione in esame lederebbe, altresì, l'art. 3 della Costituzione.

13. — La questione non è fondata.

Occorre rilevare come l'art. 113, comma 5, lettera *b*), nell'individuare tra i possibili soggetti, cui conferire direttamente la gestione del servizio pubblico locale, le società a capitale misto pubblico/privato, non stabilisca

alcun limite percentuale, né massimo né minimo, alla partecipazione al capitale sociale da parte del socio privato, limitandosi soltanto a richiedere che detto socio sia scelto con le procedure dell'evidenza pubblica. La mancanza di una qualsiasi previsione statale in merito alla consistenza del capitale privato nell'ambito della compagine sociale consente al legislatore regionale, nell'esercizio della sua discrezionalità, di stabilire quote minimali di partecipazione. Né può ritenersi che la specificazione operata dalla norma impugnata possa considerarsi intrinsecamente irragionevole: la previsione di un siffatto limite, al di là delle sue implicazioni sul piano della concorrenza, risponde, infatti, all'esigenza di evitare che partecipazioni minime o addirittura simboliche si possano risolvere in una elusione delle modalità complessive di conferimento della gestione del servizio pubblico locale.

14. — Ulteriore questione di legittimità costituzionale è stata proposta nei confronti dell'art. 7, comma 4, lettera *d*), della medesima legge regionale, che vieta alle società a capitale interamente pubblico, alle quali sia affidato in via diretta la gestione di un servizio pubblico locale, il conferimento di incarichi professionali, di collaborazione e di qualsiasi altro genere in favore di persone e/o di società legate da rapporti di dipendenza e/o di collaborazione con l'ente o gli enti titolari del capitale sociale, in quanto tali obbligati all'esercizio del controllo di cui al precedente comma 1, lettera *c*).

Deduce la difesa dello Stato che, poiché si può ricondurre alla trasgressione del divieto la nullità dell'atto costitutivo del rapporto vietato, si profila un'invasione della competenza nella materia «ordinamento civile», la quale spetta in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

La norma, inoltre, verrebbe a configurare una incompatibilità nell'esercizio della professione, che attiene ugualmente al piano dell'ordinamento civile. Può, inoltre, profilarsi, ad avviso del ricorrente, un contrasto con i principi di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi di cui agli artt. da 52 a 66 (ora artt. da 43 a 55) del Trattato istitutivo dell'Unione europea, con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

15. — La questione non è fondata.

Le censure, dedotte con riferimento alla competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», non possono accogliersi, in quanto la prospettata nullità del contratto d'opera professionale è meramente ipotetica, né è prevista dalla norma impugnata. D'altronde, le conseguenze della stipulazione del contratto *de quo*, come vietato, dovranno essere eventualmente verificate in sede di giudizio davanti alla competente autorità giudiziaria ordinaria. Neppure può ritenersi che si versi in una ipotesi di non consentite limitazioni all'esercizio di attività professionali, giacché non vi è alcun divieto imposto al professionista in quanto tale, ma alla società, sulla quale ricadono le conseguenze della violazione del divieto.

Inammissibile deve, invece, considerarsi il profilo della censura relativo alla dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi (ora articoli da 43 a 55, già articoli da 52 a 66, del Trattato dell'Unione europea), in quanto trattasi di profilo sfornito di elementi minimi argomentativi (*cf.*, *ex multis*, sentenza n. 176 del 2004 e ordinanza n. 23 del 2005).

La norma impugnata trova, in realtà, la sua esclusiva giustificazione nella esigenza di evitare che si determinino situazioni di conflitto di interessi tra controllori e controllati e di garantire, fin dove possibile, trasparenza nei rapporti tra società incaricate della gestione dei servizi in questione ed enti pubblici titolari del capitale sociale.

16. — Con la successiva censura il ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lettera *f*), della legge regionale in esame, in quanto la stessa, nel prevedere che le società a capitale interamente pubblico, affidatarie del servizio pubblico, sono obbligate al rispetto delle procedure di evidenza pubblica imposte agli enti locali per l'assunzione di personale dipendente, pone a carico di società private obblighi e oneri non previsti per l'instaurazione dei rapporti di lavoro nel settore privato ed invade quindi la competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera *l*, della Costituzione).

17. — La questione non è fondata.

La disposizione in esame non è volta a porre limitazioni alla capacità di agire delle persone giuridiche private, bensì a dare applicazione al principio di cui all'art. 97 della Costituzione rispetto ad una società che, per essere a capitale interamente pubblico, ancorché formalmente privata, può essere assimilata, in relazione al regime giuridico, ad enti pubblici.

D'altronde, questa Corte, sulla base della distinzione tra privatizzazione formale e privatizzazione sostanziale, e dunque con riferimento al suindicato principio, ha riconosciuto la legittimità della sottoposizione al controllo della Corte dei conti degli enti pubblici trasformati in società per azioni a capitale totalmente pubblico (sentenza n. 466 del 1993).

18. — Infine, con il ricorso viene impugnato l'art. 7, comma 4, lettera g), della legge regionale, che, nel prevedere l'ineleggibilità a sindaco, presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale dei comuni e delle Province titolari del capitale sociale delle società affidatarie della gestione del servizio pubblico, per i legali rappresentanti ed i componenti degli organi esecutivi delle società medesime, invaderebbe la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

19. — La questione è fondata.

L'impugnata norma regionale, disciplinando un caso di ineleggibilità a cariche elettive in enti locali territoriali, invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «organi di governo» di Comuni, Province e Città metropolitane, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione. Né rileva che, in parte, la disposizione impugnata coincide con quanto previsto dalla legislazione statale negli artt. 60, 61 e 63 del d.lgs. n. 267 del 2000, dal momento che, vertendosi in materia riservata in modo esclusivo allo Stato, la Regione non è legittimata ad adottare nella materia stessa alcuna disciplina, ancorché in parte coincidente con quella statale.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lettera g), della legge della Regione Abruzzo n. 23 del 2004.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile la costituzione in giudizio della Regione Abruzzo;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23 (Norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica), nella parte in cui non prevede che il divieto ivi previsto si applica a decorrere dal 1° gennaio 2007, salvo nei casi in cui si tratti dell'espletamento delle prime gare aventi ad oggetto i servizi forniti dalle società partecipanti alla gara stessa;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lettera g), della medesima legge regionale;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della medesima legge regionale, proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), della medesima legge regionale, proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lettera d), proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma — anche in relazione agli articoli da 52 a 66 (ora artt. da 43 a 55) del Trattato dell'Unione europea —, e secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lettera f), della medesima legge regionale, proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso, in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2006.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* QUARANTA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° febbraio 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 30

*Sentenza 23 gennaio - 1° febbraio 2006*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regione Abruzzo - Straniero - Consulta regionale dell'immigrazione - Composizione - Rappresentanti dell'INPS e delle Prefetture - Ricorso del Governo - Violazione della riserva esclusiva alla legislazione statale della materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» - Illegittimità costituzionale.**

- Legge Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46, art. 20, comma 2, lettere *g*) e *j*).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *g*).

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Annibale MARINI;

*Giudici:* Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, lettere *g*) e *j*), della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46 (Interventi a sostegno degli stranieri immigrati), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 14 febbraio 2005, depositato in cancelleria il 22 febbraio 2005 ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2005;

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

Udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2006 il giudice relatore Giovanni Maria Flick;

Uditi l'avv. dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avv. Sandro Pasquali per la Regione Abruzzo;

#### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 14 febbraio 2005 e depositato il 22 febbraio 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato in via principale questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, lettere *g*) e *j*), della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46 (Interventi a sostegno degli stranieri immigrati), deducendo la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione.

Il ricorrente osserva che la norma censurata, nel prevedere la istituzione della Consulta regionale della immigrazione, quale strumento di partecipazione, stabilisce che tra i componenti di tale organismo vi siano anche un rappresentante dell'INPS designato dalla sede regionale (lettera *g*), nonché un rappresentante per ogni Prefettura presente sul territorio regionale (lettera *j*). Le disposizioni in questione risulterebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., in quanto «le funzioni e i compiti spettanti agli organi e rappresentanti dell'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali possono essere deter-

minati solo con legge dello Stato». Le previsioni impugnate, invece, attribuiscono nuovi compiti all'INPS ed alle Prefetture, attraverso la partecipazione di un loro rappresentante all'organismo regionale istituito con la legge innanzi citata: donde, la relativa incostituzionalità.

2. — Si è costituita la Regione Abruzzo depositando memoria, con la quale ha chiesto dichiararsi la manifesta infondatezza del ricorso. La Regione — pur essendo consapevole dei *dicta* enunciati da questa Corte nella sentenza n. 134 del 2004 — ritiene la normativa impugnata immune dalle censure prospettate, non soltanto in quanto la partecipazione dei rappresentanti dell'INPS e delle Prefetture alla Consulta dell'immigrazione non è obbligatoria; ma anche in quanto la eventuale mancata designazione degli stessi, da parte degli organi competenti, è improduttiva di effetti, giacché la Consulta può operare anche in tale ultima eventualità. La preventiva e non obbligatoria richiesta di partecipazione sarebbe, pertanto, un atto di leale collaborazione, non diversamente da quanto prevedeva altra risalente disposizione regionale che istituiva un comitato di valutazione al quale partecipava il dirigente dell'UTE locale.

Inoltre — soggiunge la Regione — la assenza di qualsiasi carattere di cogenza, per gli uffici statali, sarebbe dimostrata anche dal fatto che non sono previsti eventuali delegati. La situazione, dunque, sarebbe diversa da quella posta a base della declaratoria di incostituzionalità pronunciata con la richiamata sentenza n. 134 del 2004; non senza sottolineare — conclude la Regione — la circostanza che la legge impugnata interviene su materia di sicura spettanza regionale, mentre le attribuzioni della Consulta regionale si limitano ad una funzione meramente consultiva, di per sé insuscettibile di «incidere su aspetti sottoposti a normazione statale».

3. — In prossimità della udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria, peraltro fuori termine, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

#### *Considerato in diritto*

1. — La questione di legittimità costituzionale, sollevata in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri, ha ad oggetto due specifiche disposizioni dettate dall'art. 20, comma 2, lettere *g*) e *j*), della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46, recante Interventi a sostegno degli stranieri immigrati. L'art. 20 di tale legge — le cui finalità, di carattere eminentemente sociale, sono delineate nell'art. 1 — prevede la istituzione, presso la Giunta regionale, di un organismo collegiale, denominato Consulta regionale dell'immigrazione, al quale è demandato il compito di esprimere pareri e formulare proposte in ordine alle specifiche tematiche indicate nell'art. 22 della medesima legge.

Le doglianze del ricorrente si concentrano sulla composizione di tale organo, giacché le disposizioni censurate prevedono che della Consulta facciano anche parte, rispettivamente, «n. 1 rappresentante dell'INPS, designato dalla sede regionale» (lettera *g*), nonché «n. 1 rappresentante per ogni Prefettura presente sul territorio regionale» (lettera *j*). Trattandosi, quindi, nel primo caso, del rappresentante di un ente pubblico nazionale designato dai responsabili della relativa articolazione territoriale; e, nel secondo caso, del rappresentante di un organismo facente parte della amministrazione dello Stato, ne deriverebbe — a detta del ricorrente — la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione, il quale riserva alla legislazione esclusiva dello Stato il compito di dettare norme in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

2. — La questione è fondata.

La normativa regionale impugnata dal Governo, infatti, nel prevedere — fra i componenti dell'organismo regionale di cui si è detto — i rappresentanti di un ente pubblico nazionale e di una articolazione della pubblica amministrazione, automaticamente configura, in capo a tali rappresentanti, nuove e specifiche attribuzioni pubbliche: quelle, appunto, relative all'espletamento delle funzioni connesse alla attività in concreto devoluta all'organo collegiale, in seno al quale gli stessi sono chiamati ad operare. Da ciò deriva, per quei pubblici dipendenti e per gli uffici che essi sono chiamati a rappresentare, un'inevitabile alterazione delle ordinarie attribuzioni svolte in seno agli enti di appartenenza: con la conseguente compromissione del parametro invocato, che riserva in via esclusiva alla legislazione dello Stato di provvedere in materia.

D'altra parte, ove alle Regioni fosse riconosciuta l'incondizionata possibilità di attribuire legislativamente — in forma autoritativa ed unilaterale — l'esercizio di funzioni pubbliche a uffici della amministrazione dello Stato o ad enti pubblici nazionali, seppure in sede locale, ne verrebbe all'evidenza compromessa la stessa funzionalità ed il buon andamento; quest'ultimo postula, infatti, un modello normativo unitario e coordinato, cui riservare la individuazione e la organizzazione delle attribuzioni e dei compiti demandati a quegli uffici o a quegli enti. Né può valere in senso contrario — come mostra di ritenere la Regione resistente — la circostanza che, nella specie, si verserebbe in una ipotesi di mera collaborazione fra enti in quanto, da un lato, non sarebbe obbligatoria la partecipazione dei rappresentanti alla attività della Consulta, né vi sarebbero conseguenze in ipotesi di loro mancata designazione; mentre, dall'altro lato, la natura meramente consultiva di tale attività escluderebbe qualsiasi possibilità di «incidere su aspetti sottoposti a normazione statale».

Come è agevole osservare, il primo rilievo si limita ad evocare un profilo di mero fatto, il quale non incide sul nuovo compito comunque demandato agli uffici coinvolti (designazione di un rappresentante cui riservare quelle determinate funzioni) e sulle funzioni attribuite al rappresentante, che evidentemente prescindono dal relativo concreto esercizio. Il secondo rilievo è del tutto inconferente, perché la funzione consultiva (ma, in realtà, anche propositiva: v. art. 22, comma 2), che il suddetto organismo regionale è chiamato a svolgere, comporta pur sempre, per gli uffici statali o nazionali chiamati in causa, l'esercizio di attribuzioni pubbliche, conferite legislativamente e senza alcun concerto, da ente diverso da quello di appartenenza.

È ben vero — come sottolinea la Regione nella propria memoria — che le finalità perseguite dalla legge regionale in questione si iscrivono in una materia nella quale la competenza legislativa regionale non è contestata; così come — proprio in considerazione della complessità e delicatezza delle problematiche che il fenomeno della immigrazione è indubbiamente in grado di suscitare — è senz'altro possibile ipotizzare «forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti ed attribuzioni dello Stato». Ma, proprio alla stregua delle indicazioni contenute nella sentenza n. 134 del 2004, che la stessa Regione richiama, tali forme di collaborazione e di coordinamento «non possono» come nella specie «essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati».

Le disposizioni impugnate devono pertanto essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, lettere g) e j), della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46 (Interventi a sostegno degli stranieri immigrati).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2006.

*Il Presidente:* MARINI

*Il redattore:* FLICK

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° febbraio 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

n. 31

*Sentenza 23 gennaio - 1° febbraio 2006*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

**Agenzia del demanio - Alienazione di aree appartenenti al demanio idrico dello Stato - Procedimento - Partecipazione della Regione interessata - Mancata previsione - Ricorso della Regione Lombardia - Illegittima menomazione della sfera di attribuzioni della ricorrente in violazione del principio di leale collaborazione - Non spettanza allo Stato della potestà in contestazione in assenza di partecipazione della Regione territorialmente interessata - Annullamento della circolare dell'Agenzia del demanio impugnata - Assorbimento di altri profili di illegittimità - Assorbimento della richiesta di sospensione dell'atto.**

- Circolare dell'Agenzia del demanio, Direzione generale, del 23 settembre 2003, prot. 2003/35540/NOR.
- Costituzione, artt. 5, 114, 117, 118 e 119.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Annibale MARINI;

*Giudici:* Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della circolare dell'Agenzia del demanio, Direzione generale, del 23 settembre 2003, prot. 2003/35540/NOR, avente ad oggetto «Decreto legge 24 giugno 2003 n. 143 convertito con legge 1° agosto 2003 n. 212 recante «Disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione di tributi, di fondazioni bancarie e di gare indette dalla Consip S.p.A., nonché di alienazione di aree appartenenti al Patrimonio e al Demanio dello Stato» pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 185 dell'11 agosto 2003 s.o. n. 131/L», promosso con ricorso della Regione Lombardia notificato il 3 luglio 2004, depositato in cancelleria il successivo 12 luglio 2004 ed iscritto al n. 10 del registro conflitti 2004.

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

Udito nell'udienza pubblica del 29 novembre 2005 il giudice relatore Gaetano Silvestri;

Uditi l'avvocato Giuseppe Franco Ferrari per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 3 luglio 2004 e depositato il 12 luglio successivo, la Regione Lombardia ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che sia dichiarato che non spetta allo Stato, attraverso l'Agenzia del demanio, disciplinare l'alienazione di aree situate nel territorio della stessa Regione Lombardia, appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato, nei termini e secondo le modalità di cui alla circolare dell'Agenzia del demanio, Direzione generale, del 23 settembre 2003, prot. 2003/35540/NOR, avente ad oggetto «Decreto legge 24 giugno 2003 n. 143 convertito con legge 1° agosto 2003 n. 212 recante «Disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione di tributi, di fondazioni bancarie e di gare indette dalla Consip S.p.A., nonché di alienazione di aree appartenenti al Patrimonio e al Demanio dello Stato» pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 185 dell'11 agosto 2003 s.o. n. 131/L». Secondo la ricorrente, che ha sollecitato l'annullamento — previa sospensione dell'esecuzione — dell'atto impugnato, sarebbero nella specie violati il principio di leale collaborazione e gli artt. 5, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

La circolare richiamata concerne l'applicazione dell'art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003, introdotto dalla relativa legge di conversione. La norma prevede la cessione di aree appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato (escluso quello marittimo), che non siano sottoposte a tutela come beni culturali e ambientali, quando risultino interessate dallo sconfinamento di opere eseguite, entro il 31 dicembre 2002, su fondi attigui di proprietà altrui, in forza di concessioni edilizie o altri titoli legittimanti. Oggetto di alienazione può essere in particolare, nella ricorrenza delle condizioni indicate, un'area eccedente di tre metri il limite delle opere sconfinite nel fondo di appartenenza pubblica.

Secondo la ricorrente, la circolare dell'Agenzia del demanio vincola gli uffici periferici ad alienazioni che non sarebbero consentite dal dettato normativo, e comunque descrive il relativo procedimento escludendo qualunque coinvolgimento dell'ente regionale, sebbene la gestione del demanio lacuale e idroviario, al di là del profilo dominicale, spetti in misura preponderante proprio alle Regioni. Anche sotto questo aspetto, il provvedimento si discosterebbe dalle previsioni di legge: è vero infatti che l'art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003 disciplina il procedimento senza far riferimento ad interventi dell'ente regionale, ma la norma non precluderebbe, ed anzi presupporrebbe, meccanismi di consultazione e raccordo.

Nel ricorso si premette, a tale proposito, come l'art. 86 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), stabilisca che alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le Regioni e gli enti locali competenti per territorio, e che i canoni ricavati dalla utilizzazione di quei beni sono introitati dalla Regione. In specifica relazione a tale norma (richiamata nel preambolo), in data 20 giugno 2002, la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e unificazione, per i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città e autonomie locali), ha convenuto quanto segue: «risultando in alcuni casi particolarmente attive le procedure di "sdemanializzazione" (vendita al privato di aree demaniali), il provvedimento finale di sdemanializzazione potrà essere assunto solo a seguito di parere favorevole delle Regioni e Province autonome, tenuto anche conto degli indirizzi delle Autorità di bacino».

Secondo la ricorrente, una lettura dell'art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003 che ne facesse discendere una deroga od un superamento del citato accordo del 2002 comporterebbe una violazione del principio di leale collaborazione ed una menomazione delle attribuzioni regionali di cui agli artt. 5, 114, 117, 118 e 119 Cost. Una interpretazione costituzionalmente orientata, di contro, consentirebbe di raccordare la disposizione alle norme applicative del principio di leale collaborazione, dando luogo alle necessarie forme di interlocuzione dell'ente regionale.

L'impugnata circolare dell'Agenzia del demanio, sollecitando procedure applicative di totale disconoscimento delle attribuzioni regionali in materia di tutela, vigilanza e gestione del demanio della navigazione interna, violerebbe tutte le disposizioni richiamate e «potrebbe assumere il significato di una forma di usurpazione di funzioni regionali».

1.1. — Si assume nel ricorso che lo Stato, mediante l'atto impugnato, avrebbe violato il principio di leale collaborazione sotto un duplice profilo. Il primo consisterebbe nella disapplicazione dell'accordo stipulato il 20 giugno 2002 in sede di Conferenza unificata: un accordo tanto più rilevante, nella prospettiva della ricorrente, in quanto strumentale anche all'assicurazione delle forme di intesa e coordinamento previste dall'art. 118, terzo comma, Cost. in materia di tutela dei beni culturali.

Un secondo e più generale profilo di violazione del principio di leale collaborazione consisterebbe nel totale disconoscimento delle attribuzioni spettanti alle Regioni in materia di demanio idrico e lacuale. Al riguardo è richiamato l'art. 117, terzo comma, Cost. quanto alla potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio, protezione civile, porti, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali. A tali competenze si affiancherebbero quelle in materia di tutela dell'ambiente, di assetto idrogeologico, risorse idriche e difesa del suolo, di lavori pubblici pertinenti a materie di legislazione concorrente. Le Regioni vantano poi, a norma dell'art. 117, quarto comma, Cost., competenza esclusiva a proposito di navigazione interna, turismo, agricoltura, oltre che di lavori pubblici afferenti a dette materie.

La ricorrente assume che l'interlocuzione regionale sarebbe imposta sia dal principio di leale collaborazione sia dall'art. 118, terzo comma, Cost., anche alla luce delle funzioni amministrative progressivamente conferite all'ente regionale, con riferimento ai beni demaniali in questione, in materia di navigazione lacuale, fluviale, lagunare e sui canali navigabili ed idrovie, nonché in materia di porti lacuali e di porti di navigazione interna (artt. 4 e 5 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5, recante «Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale e di navigazione e porti lacuali e dei relativi personali ed uffici»; artt. 97 e 98 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega

di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»; art. 105 del d.lgs. n. 112 del 1998). Vengono nel ricorso evocate, inoltre, le competenze regionali riguardo al litorale marittimo, alle aree immediatamente prospicienti ed alle aree del demanio lacuale e fluviale che siano destinate ad uso turistico e ricreativo, nonché in tema di sicurezza dei natanti addetti alle linee di navigazione interna (rispettivamente, art. 59 e art. 86 del d.P.R. n. 616 del 1977). Analogamente richiamo concerne le opere idrauliche, parte delle dighe, la polizia idraulica, le concessioni estrattive dai corsi d'acqua e di spiagge, la difesa delle coste (art. 89 del d.lgs. n. 112 del 1998). Si rammenta dalla ricorrente, infine, che l'art. 86 del citato d.lgs. n. 112 del 1998 assegna alle Regioni e agli enti locali competenti per territorio la gestione del demanio idrico, e che i canoni ricavati dalla relativa utilizzazione sono introitati dalla Regione.

In coerenza con tale ultima disposizione, la Regione Lombardia ha regolato con l'art. 11 della legge 29 ottobre 1998, n. 22 (Riforma del trasporto pubblico locale in Lombardia), la destinazione dei canoni di concessione, riferendola in parte ai Comuni a titolo di corrispettivo per le funzioni amministrative delegate, ed in parte al finanziamento del programma degli interventi regionali sul demanio delle acque interne. Ciò premesso, nella prospettiva della ricorrente l'abbattimento del gettito ricavabile dai beni oggetto di cessione, in base all'applicazione dell'art. 5-ter del d.l. n. 143 del 2003, sarebbe suscettibile di compromettere l'esercizio delle funzioni trasferite e l'autonomia finanziaria della Regione.

Nel ricorso viene infine declinato un ulteriore e particolare aspetto dell'asserita violazione del parametro di leale collaborazione. Nella circolare impugnata l'Agenzia del demanio ha sostenuto che la procedura di sdemanializzazione debba essere «comunque» applicata nel caso di opere «che abbiano causato un irreversibile mutamento dello stato dei luoghi tale da rendere l'area inutilizzabile per finalità pubbliche». Secondo la ricorrente (che prospetta anche l'illegittimità sostanziale della prescrizione), la perdurante utilità per il pubblico interesse delle aree impegnate da sconfinamenti non potrebbe essere valutata che dalla Regione, così come sarebbe del resto stabilito, per la Lombardia, da numerose norme di legge (ed in particolare dagli artt. 3, 11, 11-bis e 11-quinquies della citata legge regionale n. 22 del 1998). Neppure per tali fattispecie, tuttavia, la circolare impugnata prevede tempi e modi di consultazione dell'ente regionale.

1.2. — La circolare dell'Agenzia del demanio, secondo la ricorrente, incide sull'autonomia finanziaria e, conseguentemente, legislativa e amministrativa della Regione, assumendo specifico rilievo, data la qualità e quantità delle funzioni regionali concernenti il demanio idrico, nella prospettiva dell'art. 119 Cost. (oltre che degli artt. 117 e 118 Cost.). Sarebbe infatti violato il principio di corrispondenza e contestualità tra funzioni trasferite e attribuzione delle risorse necessarie al relativo assolvimento.

Si illustra nel ricorso come i proventi ricavati dalla gestione del demanio idrico siano posti in compensazione delle risorse da trasferire dal bilancio dello Stato per l'esercizio delle funzioni di cui al Titolo III del d.lgs. n. 112 del 1998, in misura che, a decorrere dal 2001, è stata fissata in 300 miliardi di lire per anno (art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 ottobre 2000, recante «Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle Regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di demanio idrico»). La quota della riduzione concernente le singole Regioni è stata indicata nella tabella A in allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 novembre 2000 (Criteri di ripartizione e ripartizione tra le Regioni e tra gli enti locali per l'esercizio delle funzioni conferite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di demanio idrico).

Un tale sistema di finanziamento, secondo la ricorrente, evidenzia la pertinenza dei canoni ricavati dalle aree del demanio idrico all'insieme delle corrispondenti funzioni regionali, cosicché la doglianza concernente la riduzione di gettito connessa alla dismissione non potrebbe essere dequalificata a mera *vindicatio rerum*, con conseguente sua inammissibilità.

1.3. — Una ulteriore doglianza, che specificamente attiene alla cessione di aree interessate da vincoli di carattere culturale e ambientale, è prospettata con riguardo alla pretesa violazione dell'art. 118, terzo comma, Cost.

L'ultimo periodo dell'art. 5-ter del d.l. n. 143 del 2003 stabilisce che la normativa sull'alienazione «non si applica, comunque, alle aree sottoposte a tutela ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e successive modificazioni». La circolare impugnata recita: «qualora il vincolo gravante sull'area statale interessi anche l'area del privato e su questa sia stata legittimamente realizzata l'opera, il rilascio del relativo titolo edilizio, presupponendo l'acquisizione di tutte le autorizzazioni e dei pareri favorevoli delle autorità preposte alla tutela, estende l'efficacia di queste ultime anche alla porzione di area di proprietà statale che pertanto potrà essere acquisita dal privato».

Secondo la ricorrente, una tale disposizione aggira il disposto dell'art. 146 del testo unico approvato con il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), che presume l'interesse paesaggistico delle sponde dei laghi e delle rive dei fiumi, e viola l'art. 27 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni

urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, per il quale i beni di rilievo culturale o ambientale sono assoggettati ai relativi vincoli fino a quando non sia stata effettuata, dalle competenti soprintendenze, la concreta verifica di sussistenza dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico.

1.4. — Un ultimo profilo di violazione del primo comma dell'art. 118 Cost. viene denunciato in relazione al principio di sussidiarietà. La ricorrente sostiene che la convergenza tra l'interesse dei privati all'acquisizione e la ristrettezza dei termini legali di conclusione del procedimento, nella carenza di interlocuzione dei soggetti titolari dei poteri di tutela e vigilanza del demanio idrico e della navigazione, possa implicare concrete lesioni degli interessi pubblici per effetto di errori o comportamenti fraudolenti.

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo il rigetto della istanza di sospensione e la dichiarazione di inammissibilità o di non fondatezza del ricorso in questione.

Il ricorso sarebbe inammissibile in quanto proposto contro un provvedimento di mera interpretazione ed applicazione dell'art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003, dal quale deriverebbero i presunti effetti lesivi delle prerogative regionali, e che però non è stato oggetto di tempestiva impugnazione da parte della Regione. Altra ragione di inammissibilità consisterebbe nella evocazione di parametri (per altro non indicati) non pertinenti o comunque non utilizzati nella esposizione dei motivi.

Il ricorso sarebbe poi inammissibile, in particolare, per le doglianze che prospettano un'incidenza della disciplina della cessione sul gettito derivante dai canoni delle aree interessate. Il resistente, dopo aver premesso che in genere gli sconfinanti non sono concessionari dei fondi di proprietà pubblica, sostiene che le somme ricavate dalla gestione delle aree vengono dedotte dai trasferimenti in favore della Regione, e che dunque non vi sarebbe un interesse ad agire per i canoni non più riscossi a seguito delle cessioni, posto che alla diminuzione di gettito corrisponderebbe, per il meccanismo della compensazione, un aumento dei trasferimenti statali.

Nel merito, il ricorso sarebbe infondato, essendo la normativa pertinente a beni di scarso valore. La stessa Regione, secondo il resistente, limita la materia del contendere ad aree del demanio idrico, che comunque sono interessate da piccoli sconfinamenti e non possono eccedere di oltre tre metri i relativi confini. In questi termini, la materia non attiene realmente alla «gestione» del demanio idrico, cui si riferisce l'accordo siglato tra Stato e Regioni il 20 giugno 2002. Tale accordo, in ogni caso, concerne la gestione dei beni *de quibus*, e non riguarderebbe dunque il relativo assetto proprietario.

Non sussisterebbero, infine, le condizioni legittimanti una sospensiva dell'atto impugnato.

3. — Con produzioni effettuate in data 2 novembre 2005 l'Avvocatura dello Stato ha reso noto il contenuto di ulteriori provvedimenti assunti dall'Agenzia del demanio, Direzione generale, in rapporto alle prescrizioni dell'art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003.

In una circolare indirizzata ai Direttori centrali ed alle Filiali dell'Agenzia, del 10 marzo 2004, prot. 2004/9777/NOR, accanto ad altre specificazioni, si è affermato che, per opere realizzate su aree gravate da vincoli culturali o paesaggistici, il rilascio del titolo edilizio, «sia per la parte delle opere ricadenti nella proprietà privata sia per quelle sconfinite nella proprietà statale», presuppone il rilascio anche di tutte le autorizzazioni (paesaggistiche) e dei pareri favorevoli delle autorità preposte alla tutela del vincolo, con conseguente alienabilità dell'area interessata.

Con nota in data 28 maggio 2004, prot. 2004/19961/NOR, l'Agenzia del demanio ha fornito «chiarimenti» alla Regione Lombardia su parte delle questioni poste ad oggetto dell'odierno ricorso, ribadendo che l'art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003 «non prevede l'acquisizione di pareri di carattere tecnico da parte di Amministrazioni locali operando la sdemanializzazione *ope legis* delle aree in questione», e che ogni considerazione sulla legittimità dell'opera dal cui sconfinamento consegue la cessione del bene demaniale è rimessa, *ab origine*, agli organi preposti al rilascio del titolo edilizio legittimante.

4. — In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura dello Stato ha depositato memoria volta ad ulteriormente contestare l'ammissibilità e la fondatezza del ricorso.

Con l'art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003 lo Stato avrebbe compiuto un mero atto di disposizione patrimoniale su cespiti ad esso appartenenti, posto che la cessione presuppone la conformità alla normativa urbanistica delle opere sconfinite, come verificata dagli enti locali e da quelli preposti alla vigilanza sul paesaggio e sui beni culturali. La circolare impugnata, in ogni caso, avrebbe una portata meramente illustrativa della norma di legge da applicare a cura degli uffici destinatari. La stessa eventualità che il provvedimento contenga disposizioni eccedenti o contrastanti con la norma citata non sarebbe sufficiente a rendere ammissibile il ricorso della Regione Lombardia, posto che il giudizio costituzionale non può costituire alternativa a quello comune in punto di legittimità dell'atto amministrativo.

Le fonti normative in materia di consultazione e cooperazione, che nella prospettazione della ricorrente dovrebbero affiancare l'art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003, sarebbero in realtà prive di rilevanza. Gli artt. 4 e 9, comma 2, lettera *c*), del d.lgs. n. 281 del 1997, non imporrebbero affatto che ogni procedimento amministrativo debba presentare passaggi «cooperativi», e l'accordo del 20 giugno 2002 non è richiamato dalla norma cui si riferisce la circolare impugnata.

Osserva l'Avvocatura che, se anche lo Stato avesse errato nel trascurare le intese sottoscritte in precedenza, non potrebbe rimproverarsi all'Agenzia del demanio di non essersi sostituita al legislatore, aggiungendo alla disciplina aspetti procedurali non previsti. D'altra parte, se una legge nuova prevale su quella anteriore, un tale effetto si manifesterebbe a maggior ragione nel rapporto tra una legge ed un atto non legislativo, come l'accordo del 20 giugno 2002. L'ipotesi di un coordinamento tra le due fonti sarebbe oltretutto foriera di singolari effetti nel merito, dato che imporrebbe addirittura un parere favorevole della Regione quale condizione per la vendita delle aree appartenenti allo Stato.

Infine, a parere del resistente, le conseguenze finanziarie che la Regione attribuisce alla circolare (e cioè una diminuzione delle somme da portare in compensazione) si collegano ancora una volta alla legge. Si ammette nella memoria (e sotto questo aspetto espressamente si emenda l'originaria eccezione di carenza di interesse) che la cessata riscossione dei canoni per le aree sdemanializzate ridonda a carico dell'ente regionale, posto che, sulla scorta dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 ottobre 2000 e del 13 novembre 2000, la detrazione operata sui trasferimenti dello Stato riguarda un importo «stabilizzato», di poco eccedente gli 84 miliardi di lire. La riduzione prevedibile del gettito sarebbe tuttavia trascurabile, e dunque irrilevante ai fini del ricorso.

5. — In data 14 novembre 2005 l'Avvocatura erariale ha depositato «Nota informativa», secondo la quale, in Lombardia, sono state presentate 1239 istanze *ex art.* 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003, con 798 provvedimenti di diniego (80 dei quali *sub iudice*), e con somme introitate per complessivi € 3.497.630.

6. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la ricorrente, nel ribadire le ragioni a sostegno del proprio assunto, ha osservato che l'appartenenza allo Stato dei beni di cui si tratta non comporterebbe quella «competenza esclusiva» che di fatto viene rivendicata dalla difesa erariale, tanto che i canoni di concessione delle aree del demanio marittimo devono essere determinati d'intesa con le Regioni.

Le forzature della circolare impugnata rispetto alla disciplina effettivamente dettata dal legislatore varrebbero ad escludere che, nella specie, si tenti di superare la preclusione connessa alla intervenuta scadenza dei termini per una questione di legittimità in merito all'art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003. Si contesta inoltre, dalla ricorrente, che la norma citata contempri ipotesi di cessione *ope legis* dei beni appartenenti allo Stato: la stessa Agenzia del demanio, nella misura in cui ipotizza la dismissione delle aree divenute non utilizzabili per finalità pubbliche, prospetterebbe la rilevanza di valutazioni tecniche e discrezionali, indiscutibilmente spettanti alla Regione.

In ogni caso, la circolare impugnata non avrebbe dovuto ipotizzare una «traslazione» delle autorizzazioni concernenti vincoli paesaggistici e culturali dall'area del privato sconfinante all'area demaniale oggetto di parziale occupazione. Più radicalmente ancora, l'Agenzia del demanio non avrebbe dovuto prevedere la cessione di beni del demanio idrico e della navigazione, posto che l'art. 5-*bis* più volte citato esclude, «comunque», le aree sottoposte a tutela secondo il d.lgs. n. 490 del 1999, e che l'art. 146 del relativo testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali comprende indiscriminatamente tutte le sponde dei laghi e dei fiumi.

Riguardo alla fonte delle procedure di consultazione ignorate dalla circolare impugnata, la ricorrente osserva che un provvedimento amministrativo non può disapplicare un accordo Stato-Regioni, il quale comunque, nella specie, non è indebitamente proposto come parametro rilevante per l'interpretazione adeguatrice (così come preteso dall'Avvocatura erariale), posto che tale parametro è rappresentato, piuttosto, dal principio di leale collaborazione.

#### *Considerato in diritto*

1. — Con ricorso notificato il 3 luglio 2004 e depositato il 12 luglio successivo, la Regione Lombardia ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che sia dichiarato che non spetta allo Stato, attraverso l'Agenzia del demanio, disciplinare l'alienazione di aree, situate nel territorio della stessa Regione, appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato, nei termini e secondo le modalità di cui alla circolare dell'Agenzia del demanio, Direzione generale, del 23 settembre 2003, prot. 2003/35540/NOR, avente ad oggetto «Decreto legge 24 giugno 2003 n. 143 convertito con legge 1° agosto 2003 n. 212 recante «Disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione di tributi, di fondazioni bancarie e di gare indette dalla Consip S.p.A., nonché di alienazione di aree appartenenti al Patrimonio e al Demanio dello

Stato» pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 185 dell'11 agosto 2003 s.o. n. 131/L». Secondo la ricorrente, che ha sollecitato l'annullamento — previa sospensione dell'esecuzione — dell'atto impugnato, sarebbero nella specie violati il principio di leale collaborazione e gli artt. 5, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

2. — Il presente conflitto di attribuzione ha per oggetto un atto dell'Agenzia del demanio, la quale — definita «ente pubblico economico» dall'art. 61, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 3 luglio 2003 n. 173 (Riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002 n. 137) — esercita tuttora le funzioni che erano proprie della Direzione generale del demanio e delle direzioni compartimentali. Con riferimento a queste funzioni, tipiche dell'amministrazione pubblica statale, si deve ritenere che gli atti posti in essere dalla suddetta Agenzia siano riferibili allo Stato, inteso, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali.

Il termine Stato deve ritenersi impiegato dall'art. 134 Cost. in un duplice significato: più ristretto quando viene in considerazione come persona giuridica, che esercita le supreme potestà, prima fra tutte quella legislativa; più ampio, quando, nella prospettiva dei rapporti con il sistema regionale, si pone come conglomerato di enti, legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzo, destinati ad esprimere, nel confronto dialettico con il sistema regionale, le esigenze unitarie imposte dai valori supremi tutelati dall'art. 5 Cost.

Questa Corte ha precisato che la proprietà e disponibilità dei beni demaniali spettano — sino all'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 119 Cost. — allo Stato «e per esso all'Agenzia del demanio» (sentenza n. 427 del 2004). Nei rapporti con il sistema ordinamentale regionale, l'Agenzia del demanio è pertanto parte integrante del sistema ordinamentale statale. L'uno e l'altro insieme formano il sistema ordinamentale della Repubblica. Al suo interno possono verificarsi conflitti tra organi e soggetti, statali e regionali, agenti rispettivamente per fini unitari o autonomistici, che attingono il livello costituzionale se gli atti o i comportamenti che li originano sono idonei a ledere, per invasione o menomazione, la sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita del sistema statale o di quello regionale, anche se non provengono da organi dello Stato o della Regione intesi in senso stretto come persone giuridiche.

È compito della giurisdizione di costituzionalità mantenere un costante equilibrio dinamico tra i due sistemi, perché le linee di ripartizione tracciate dalla Costituzione siano rispettate nel tempo, pur nel mutamento degli strumenti organizzativi che lo Stato e le Regioni sceglieranno via via di adottare per conseguire i propri fini nel modo ritenuto più adatto, secondo i diversi indirizzi politici e amministrativi.

Nel caso di specie, è innegabile che l'impugnata circolare della Direzione generale dell'Agenzia del demanio si pone sul confine tra le sfere di competenza statale e regionale in materia di governo del territorio, in quanto incide contemporaneamente sulla gestione e sulla disponibilità di beni demaniali destinati a soddisfare interessi pubblici delle comunità amministrative, nel quadro dei principi fondamentali posti a tutela dell'intera collettività nazionale. Essa è pertanto atto idoneo, sotto i profili soggettivo ed oggettivo, a far sorgere un conflitto di attribuzione tra la Regione Lombardia e lo Stato, cui sostanzialmente può essere riferito il citato atto dell'Agenzia del demanio.

3. — L'Avvocatura dello Stato eccepisce l'inammissibilità del ricorso regionale, in quanto l'impugnata circolare dell'Agenzia del demanio non avrebbe alcun carattere innovativo, limitandosi a dare puntuale esecuzione all'art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003, convertito con modificazioni dall'art. 1 della legge n. 212 del 2003. L'eventuale lesione della sfera di attribuzioni regionali sarebbe pertanto — ove esistente — effetto della legge e non dell'atto amministrativo in questione. Ogni doglianza in questa sede da parte della Regione Lombardia sarebbe di conseguenza preclusa dalla mancata impugnazione, entro il termine costituzionale, della norma legislativa statale sopra citata.

3.1. — L'eccezione non può essere accolta.

3.2. — L'art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003 disciplina il procedimento di alienazione di aree appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato, escluso il demanio marittimo, interessate dallo sconfinamento di opere eseguite entro il 31 dicembre 2002 su fondi attigui di proprietà altrui. L'alienazione deve avvenire mediante vendita diretta in favore del soggetto legittimato che ne faccia richiesta e può riguardare una superficie che, oltre a quella di sconfinamento, non vada al di là di tre metri dai confini dell'opera eseguita. La disposizione detta le modalità della domanda di acquisto e la documentazione relativa, da prodursi a cura del soggetto richiedente.

La norma sopra ricordata non può essere interpretata al di fuori del contesto normativo e istituzionale in cui si inseriscono tutte le disposizioni riguardanti beni pubblici destinati, per loro natura, a soddisfare interessi ricadenti negli ambiti di competenza dei diversi enti preposti dalla Costituzione e dalla legge al governo del territorio. Il concreto regime giuridico di un bene appartenente al demanio o al patrimonio dello Stato o di altri enti pubblici è la risultante

di un intreccio di potestà pubbliche, che sottendono altrettanti interessi meritevoli di tutela delle comunità amministrative. Gli atti di gestione e di disposizione riguardanti tali beni possono assumere, secondo scelte diverse del legislatore, natura pubblicistica o privatistica, ma la qualità degli interessi collettivi tutelati, la loro esistenza, rilevanza e attualità devono essere previamente apprezzati dai soggetti istituzionali competenti.

4. — Nel merito, il ricorso è fondato.

4.1. — La necessaria valutazione ponderata degli interessi pubblici coinvolti esclude che possa procedersi ad una sdemanializzazione *ope legis* di aree non identificate né dalle amministrazioni competenti né dallo stesso legislatore, ma individuate solo per la loro contiguità ad opere eseguite mediante sconfinamento su terreni demaniali. L'intento del legislatore, fatto palese dalla norma prima ricordata, è quello di accelerare la cessione ai soggetti richiedenti di aree non più utilizzabili per le finalità pubblicistiche originarie, a causa dell'irreversibile mutamento dello stato dei luoghi derivante dall'esecuzione di opere sconfinite in terreno demaniale. Lo stesso legislatore ha cura di escludere in modo assoluto e incondizionato dalla procedura accelerata di alienazione il demanio marittimo e le aree sottoposte a tutela ai sensi del testo unico in materia di beni culturali e ambientali (oggi «Codice dei beni culturali e del paesaggio», ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, approvato con decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42).

Non emerge dalla norma statale in questione una volontà di generale declassificazione di aree demaniali, da cedere ai soggetti sconfinanti dietro mera richiesta e pagamento del prezzo. Al contrario, il legislatore statale mostra particolare attenzione a non pregiudicare interessi collettivi primari collegati ai beni pubblici oggetto della specifica disciplina dettata per l'alienazione. Non appare ragionevole un'interpretazione della norma in esame che presuppone, accanto all'esclusione generalizzata di alcune categorie di beni, ispirata ad una logica di forte garanzia dell'interesse pubblico, un altrettanto generalizzato abbandono di tutte le rimanenti aree demaniali, esclusa ogni valutazione concreta da parte delle amministrazioni locali competenti, ispirato all'opposta logica della dismissione incontrollata del patrimonio pubblico. Un consolidato insegnamento ermeneutico impone che, prima di constatare una contraddizione intrinseca nel corpo di una disposizione normativa, si esplori la possibilità di dare al testo da interpretare un significato coerente e ragionevole e solo nell'ipotesi di esito negativo di tale ricerca si concluda per l'irreparabile irragionevolezza della stessa.

Nel caso oggetto del presente giudizio l'interpretazione con esiti contraddittori del citato art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003 non è una strada obbligata, giacché è ben possibile, anzi necessario, interpretare la medesima disposizione come disciplina dei rapporti tra l'amministrazione statale ed i soggetti richiedenti, fermo restando il quadro normativo e istituzionale preesistente, che non risulta superato o alterato da alcuna delle norme in essa contenute. Di tale quadro fanno parte i rapporti tra Stato e Regioni in materia di governo del territorio, con particolare riferimento al demanio idrico, sul quale deve concentrarsi l'analisi giuridica necessaria ai fini dello scrutinio di costituzionalità dell'atto impugnato.

4.2. — L'art. 86 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) dispone che «Alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le Regioni e gli enti locali competenti per territorio»; il secondo comma aggiunge: «I proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico sono introitati dalla Regione». I successivi artt. 89 e 105 elencano in modo dettagliato le funzioni conferite alle Regioni e agli enti locali.

Alla luce del nuovo testo dell'art. 118 Cost., dopo la riforma del Titolo V della Parte II, l'attribuzione alle Regioni ed agli enti locali delle funzioni amministrative in materia è sorretta dal principio di sussidiarietà, che implica l'allocazione delle funzioni amministrative al livello di governo il più possibile prossimo alle comunità amministrative. D'altronde, l'esercizio dei poteri dominicali dello Stato nei confronti dei beni del demanio idrico deve necessariamente ispirarsi anche al principio costituzionale di leale collaborazione, proprio perché occorre in concreto bilanciare l'interesse dello Stato proprietario e gli interessi delle collettività locali fruitrici dei beni.

Questa Corte ha costantemente affermato che il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse.

In materia di demanio idrico, in sede di Conferenza unificata è stato sottoscritto, nella seduta del 20 giugno 2002, un accordo rilevante per l'oggetto della presente controversia: «Risultando in alcuni casi particolarmente attive le procedure di «sdemanializzazione» (vendita al privato di aree demaniali), il provvedimento finale di sdemanializzazione potrà essere assunto solo a seguito di parere favorevole delle Regioni e Province autonome, tenuto anche conto degli indirizzi della Autorità di bacino».

Accordi come quello appena citato rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio, poteri dominicali e interessi delle collettività amministrative. Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto.

La via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che passa attraverso gli accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi.

Una norma legislativa, come l'art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003, intervenuta ad un anno di distanza dal citato accordo, senza che sul punto ci fossero state altre forme di interlocuzione ufficiali ed istituzionali tra Stato e Regioni, si inserisce nel quadro sopra tracciato e deve essere letta al suo interno. Solo in estrema ipotesi si potrebbe concludere per una deliberata ed unilaterale deroga all'accordo da parte dello Stato, a mezzo della norma citata. Come già detto prima, tale conclusione non è autorizzata dal testo della disposizione in parola, che nulla dice a proposito dei rapporti tra istituzioni e si limita a fissare le regole procedurali che devono disciplinare la presentazione delle domande ed i rapporti tra privati e Agenzia del demanio territorialmente competente.

4.3. — L'acquisizione del parere della Regione si colloca in un altro circuito di rapporti, che attiene alla valutazione ponderata degli interessi pubblici in gioco, rispetto ai quali viene in rilievo la competenza regionale in materia di gestione del demanio idrico stabilita dall'art. 86 del d.lgs. n. 112 del 1998, rispetto al quale l'accordo del 2002 si pone esplicitamente in funzione attuativa. Nella premessa del suddetto accordo si legge infatti che «in sede di verifica dell'attuazione dell'art. 86 del [...] decreto legislativo n. 112 del 1998 sono emersi alcuni problemi connessi alla piena e corretta attuazione delle disposizioni di cui allo stesso articolo 86 del d.lgs. n. 112 del 1998, esaminati con l'ufficio del Commissario straordinario del Governo per l'attuazione del decentramento amministrativo». Il titolo stesso dell'accordo conferma lo stretto legame con la norma generale di conferimento delle funzioni amministrative sopra citata: «Accordo tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali in materia di demanio idrico ai sensi dell'art. 86 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112».

In mancanza di una chiara e inequivocabile volontà legislativa contraria, si deve ritenere che un'interpretazione sistematica dell'art. 86 del d.lgs. n. 112 del 1998, dell'accordo Stato-Regioni del 20 giugno 2002 e dell'art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003 conduca alla conclusione della perdurante attualità del ruolo della Regione nell'apprezzare la sussistenza di eventuali ragioni ostative alla cessione a terzi dei beni del demanio idrico. Al riguardo occorre infatti tener conto della precipua destinazione di tali beni alla soddisfazione di interessi delle comunità regionali e locali, che non possono essere sacrificati in partenza da una generale sdemanializzazione, legata soltanto all'interesse particolare dei privati sconfinanti ed all'interesse finanziario dello Stato, realizzato peraltro in misura modesta.

Il senso dell'art. 86 più volte citato è proprio quello di attribuire all'ente esponenziale della comunità regionale, con la gestione del demanio idrico, tutte le funzioni amministrative inerenti agli interessi pubblici delle collettività locali soddisfatti dai beni del suddetto. È irragionevole, pertanto, un'interpretazione dell'art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003 nel senso che lo stesso introduca un'innovazione particolare rispetto al regime giuridico generale precedente, escludendo in modo radicale la Regione da ogni interlocuzione nelle procedure di vendita a terzi dei beni del demanio idrico.

4.4. — L'impugnata circolare dell'Agenzia del demanio si discosta da questo quadro normativo e istituzionale conforme ai principi costituzionali ed omette ogni riferimento alla Regione nello scandire le fasi del procedimento che porta all'atto finale di cessione del bene demaniale al soggetto richiedente. Il diritto all'acquisto dell'area statale interessata dallo sconfinamento è collegato dalla circolare in questione «esclusivamente all'esistenza di un titolo che legittimi sotto il profilo edilizio la realizzazione dell'opera». È agevole notare che invece l'art. 5-*bis* sopra citato non introduce questa esclusività, ma si limita ad individuare i presupposti in base ai quali il privato può richiedere allo Stato la vendita di beni appartenenti al demanio statale, senza nulla disporre in merito all'eventuale intervento di altri enti nel procedimento, peraltro legato al tipo di demanio di cui trattasi. Appare evidente che l'esistenza o meno di un potere consultivo della Regione nella materia specifica del demanio idrico, nei sensi precisati dal citato accordo del 20 giugno 2002, non incide sui presupposti che legittimano il proprietario dell'area che abbia sconfinato in terreno demaniale a chiedere la cessione in proprietà dell'area occupata, nei limiti stabiliti dalla stessa disposizione di legge. Si tratta di due profili distinti, che finiscono per essere sovrappo-

sti dalla trasformazione di un procedimento accelerato di vendita a privati di porzioni di terreno demaniale in una generalizzata sdemanializzazione *ope legis*, che annulla ogni potere di apprezzamento da parte della Regione sulla sottrazione all'uso pubblico di beni affidati dalla legge alla sua gestione.

L'intento di escludere l'interlocuzione di altri enti nel procedimento risulta evidente in un altro passo dell'atto impugnato, nel quale testualmente si legge, con riferimento al citato art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003: «Per effetto di tale norma i beni di demanio pubblico interessati dallo sconfinamento che costituiranno oggetto di alienazione sono da considerarsi tacitamente sdemanializzati senza necessità di apposito provvedimento che ne sancisca il passaggio al Patrimonio dello Stato e di acquisizione di ulteriori diversi pareri». Viene pure stabilito, nella circolare in questione, che «devono ritenersi automaticamente sospesi gli eventuali procedimenti amministrativi di sdemanializzazione interessanti tali beni ancora pendenti stante l'effetto conseguito *ope legis*».

Non spetta a questa Corte, ma al giudice competente, valutare la legittimità dell'atto in relazione alla legislazione ordinaria vigente ed in particolare allo stesso art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003, di cui l'atto stesso si pone come attuazione. Uguale affermazione deve farsi a proposito della previsione, ampiamente censurata dalla ricorrente Regione, di una sorta di automatico effetto traslativo delle autorizzazioni e dei pareri ottenuti dal privato sconfinante per il proprio terreno sulla porzione di terreno demaniale occupato, ancorché lo stesso sia gravato dal vincolo paesaggistico e ambientale, considerato dal medesimo art. 5-bis come ostativo all'inclusione dei beni ad esso sottoposti nel novero di quelli cedibili a terzi con la procedura accelerata prevista.

Ciò che invece deve essere censurato in questa sede è la totale esclusione della Regione dal procedimento delineato dall'atto impugnato. Tale esclusione non è conseguenza necessaria della legislazione ordinaria vigente, che al contrario richiede come indispensabile la partecipazione della Regione in quanto portatrice di interessi costituzionalmente protetti delle collettività locali. La chiusura unilaterale del procedimento prescritto dall'Agenzia del demanio menoma pertanto in modo illegittimo la sfera di attribuzioni della ricorrente e si pone in violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

5. — Per i motivi illustrati nei punti precedenti, si riscontra la menomazione della sfera di attribuzioni della Regione ricorrente solo con riferimento ai beni appartenenti al demanio idrico compresi nel territorio regionale. Restano pertanto assorbiti gli altri profili di illegittimità prospettati dalla Regione ricorrente.

6. — La rilevata illegittima menomazione della sfera di attribuzioni costituzionalmente protetta della Regione Lombardia impone, come necessaria conseguenza, l'annullamento dell'atto impugnato nella parte in cui esclude l'intervento della stessa nel procedimento di alienazione di aree appartenenti al demanio idrico. Detto annullamento assorbe la richiesta di sospensione dell'atto stesso.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara che non spetta allo Stato, e per esso all'Agenzia del demanio, escludere la partecipazione delle Regioni al procedimento diretto all'alienazione di aree situate nel territorio della stessa Regione e appartenenti al demanio idrico dello Stato, disciplinato dalla circolare dell'Agenzia del demanio, Direzione generale, del 23 settembre 2003, prot. 2003/35540/NOR, avente ad oggetto «Decreto legge 24 giugno 2003 n. 143 convertito con legge 1° agosto 2003 n. 212 recante «Disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione di tributi, di fondazioni bancarie e di gare indette dalla Consip S.p.A., nonché di alienazione di aree appartenenti al Patrimonio e al Demanio dello Stato» pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 185 dell'11 agosto 2003 s.o. n. 131/L», e conseguentemente*

*Annulla, per quanto di ragione, la predetta circolare dell'Agenzia del demanio.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2006.

*Il Presidente:* MARINI

*Il redattore:* SILVESTRI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° febbraio 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 32

*Sentenza 23 gennaio - 1° febbraio 2006*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regione Marche - Protezione civile - Incidenti rilevanti - Elaborazione, approvazione e attuazione del piano di emergenza - Attribuzione della competenza alla Provincia - Ricorso del Governo - Denunziato contrasto con principi fondamentali statali, lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, di ordinamento statale, di relazioni internazionali, lesione della competenza amministrativa dello Stato - Non fondatezza della questione.**

- Legge Regione Marche 4 ottobre 2004, n. 18, art. 6, comma 3, in relazione all'art. 3, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettere a), f), e s), e terzo comma, e 118.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Annibale MARINI;

*Giudici:* Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, in relazione all'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Regione Marche 4 ottobre 2004, n. 18 (Norme relative al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 sul rischio industriale attuazione della direttiva 96/1982/CE), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 9 dicembre 2004, depositato in cancelleria il successivo 15 dicembre 2004 ed iscritto al n. 111 del registro ricorsi 2004;

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

Udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2006 il giudice relatore Gaetano Silvestri;

Uditi l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche;

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 9 dicembre 2004 e depositato il 15 dicembre 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, in relazione all'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Regione Marche 4 ottobre 2004, n. 18 (Norme relative al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 sul rischio industriale attuazione della direttiva 96/1982/CE), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a), f) e s), e terzo comma, e all'art. 118 della Costituzione.

L'Avvocatura dello Stato ricostruisce, preliminarmente, il quadro normativo in cui si colloca la norma impugnata, evidenziando che la legge regionale in esame disciplina le competenze amministrative in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose. La difesa erariale sottolinea, al riguardo, come la normativa in parola, secondo quanto affermato nella sentenza n. 407 del 2002 di questa Corte, incida su una pluralità di interessi ed oggetti, in parte di competenza esclusiva dello Stato ed in parte di competenza concorrente.

In particolare, la legge della Regione Marche dà attuazione all'art. 18 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/1982/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti con determinate sostanze pericolose). Tale norma stabilisce che «La Regione disciplina, ai sensi dell'articolo 72 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, l'esercizio delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti. A tal fine la Regione: *a)* individua le autorità competenti titolari delle funzioni amministrative e dei provvedimenti discendenti dall'istruttoria tecnica e stabilisce le modalità per l'adozione degli stessi, prevedendo la semplificazione dei procedimenti ed il raccordo con il procedimento di valutazione di impatto ambientale; *b)* definisce le modalità per il coordinamento dei soggetti che procedono all'istruttoria tecnica, raccordando le funzioni dell'ARPA con quelle del comitato tecnico regionale di cui all'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1982, n. 577, e degli altri organismi tecnici coinvolti nell'istruttoria, nonché, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 25, le modalità per l'esercizio della vigilanza e del controllo; *c)* definisce le procedure per l'adozione degli interventi di salvaguardia dell'ambiente e del territorio in relazione alla presenza di stabilimenti a rischio di incidente rilevante».

La difesa erariale si sofferma, altresì, sull'art. 20 del citato d.lgs. n. 334 del 1999, evidenziando come la norma in questione disponga che, per gli stabilimenti per i quali il gestore è tenuto a redigere un rapporto di sicurezza, «il prefetto, d'intesa con le Regioni e gli enti locali interessati, previa consultazione della popolazione e nell'ambito delle disponibilità finanziarie previste dalla legislazione vigente, predispone il piano di emergenza esterno allo stabilimento e ne coordina l'attuazione». In particolare, il comma 2 dell'art. 20 stabilisce che il piano di emergenza esterno debba essere elaborato «tenendo conto almeno delle indicazioni di cui all'allegato IV, punto 2». Queste ultime consistono nei seguenti dati e informazioni: «*a)* nome o funzione delle persone autorizzate ad attivare le procedure di emergenza e delle persone autorizzate a dirigere e coordinare le misure di intervento adottate all'esterno del sito; *b)* disposizioni adottate per essere informati tempestivamente degli eventuali incidenti: modalità di allarme e richiesta di soccorsi; *c)* misure di coordinamento delle risorse necessarie per l'attuazione del piano di emergenza esterno; *d)* disposizioni adottate per fornire assistenza con le misure di intervento adottate all'interno del sito; *e)* misure di intervento da adottare all'esterno del sito; *f)* disposizioni adottate per fornire alla popolazione informazioni specifiche relative all'incidente e al comportamento da adottare; *g)* disposizioni intese a garantire che siano informati i servizi di emergenza di altri Stati membri in caso di incidenti rilevanti che potrebbero avere conseguenze al di là delle frontiere».

Ad avviso del ricorrente il quadro normativo richiamato dimostrerebbe che le operazioni in questione «possono andare» e «spesso vanno ben al di là» del territorio della Provincia o della stessa Regione o addirittura dello Stato. Pertanto, la Regione Marche, trattandosi della materia «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., avrebbe dovuto tenere presente i limiti deducibili dall'art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999, dai quali, sempre a detta della difesa erariale, deriverebbe che «all'elaborazione ed attuazione del piano di emergenza non può che presiedere un organo statale».

Invece, l'art. 6, comma 3, in relazione all'art. 3, comma 1, lettera *a)*, della legge della Regione Marche n. 18 del 2004, stabilendo che l'elaborazione, l'approvazione e l'attuazione del piano di emergenza esterno sono effettuate dalla Provincia sentiti la Regione, l'ARPAM, l'ufficio territoriale del governo, il comando dei vigili del fuoco competente per territorio, il comune interessato e gli enti che concorrono nella gestione delle emergenze, violerebbe, secondo l'Avvocatura dello Stato, uno dei principi fondamentali stabilito dalle summenzionate disposizioni del d.lgs. n. 334 del 1999, nonché dall'art. 5 del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile).

Il ricorrente sostiene, inoltre, che la competenza statale in materia troverebbe fondamento nell'art. 118 Cost. ed in particolare nei principi di sussidiarietà e di adeguatezza; al riguardo, il rilievo nazionale delle funzioni amministrative in questione sarebbe confermato dalla previsione di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999, il quale stabilisce che il piano di emergenza esterno sia predisposto da un organo dello Stato, il prefetto, sia pure d'intesa con le Regioni e gli enti locali interessati.

Sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera *a)*, Cost., poiché l'eventuale informazione dei servizi di emergenza di altri Stati non potrebbe che essere attuata a cura dello Stato.

Infine, l'Avvocatura dello Stato censura l'art. 6, comma 3, della legge reg. Marche n. 18 del 2004, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *f)*, Cost., in quanto le misure di coordinamento delle risorse necessarie previste nel punto 2, lettera *c)*, dell'allegato IV del d.lgs. n. 334 del 1999, investirebbero anche organi dello Stato,

rispetto ai quali la Provincia «non può avere nessun potere [...] non solo per ragioni di gerarchia, ma soprattutto perché il loro utilizzo deve essere disposto tenendo conto delle esigenze di intervento al di fuori della Provincia o della Regione».

2. — Si è costituita in giudizio, con memoria depositata il 28 dicembre 2004, la Regione Marche, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

3. — In data 22 dicembre 2005 la Regione Marche ha depositato una memoria illustrativa con la quale, preliminarmente, ricostruisce l'evoluzione del quadro normativo sia interno che comunitario in materia. In particolare, la difesa regionale sottolinea l'importanza della direttiva del Consiglio delle comunità europee del 24 giugno 1982, 82/501 (Direttiva del Consiglio sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali), a partire dalla quale la finalità principale perseguita dalla legislazione in esame è stata quella della prevenzione di siffatti incidenti.

La normativa in parola e la successiva direttiva del Consiglio dell'Unione europea del 9 dicembre 1996, 96/182 (Direttiva del Consiglio sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose) sono state attuate, rispettivamente, con il d.P.R. 17 maggio 1988, n. 175 (Attuazione della direttiva CEE n. 82/501, relativa ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, ai sensi della legge 16 aprile 1987, n. 183) e con il citato d.lgs. n. 334 del 1999. Al riguardo, la Regione Marche ricorda come questa Corte (da ultimo, nella sentenza n. 214 del 2005) abbia considerato il d.lgs. n. 334 del 1999, sia prima che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, alla stregua di una legge-quadro in materia, in quanto recante i principi generali, le finalità e le linee guida che debbono informare il contenuto del piano di emergenza esterno.

La difesa regionale esamina, poi, il contenuto dell'art. 18 del detto d.lgs. n. 334 e dell'art. 72 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), individuando le competenze regionali in materia ed evidenziando come le norme citate debbano essere lette alla luce della riforma del Titolo V; pertanto, a detta della resistente, l'esigenza di coordinamento fra l'ente statale e quello regionale sarebbe rimessa alla cooperazione fra i diversi livelli di governo.

Dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento, la Regione Marche prende in esame le argomentazioni sviluppate da questa Corte nella sentenza n. 214 del 2005 per escludere l'illegittimità di una analoga normativa contenuta nella legge della Regione Emilia-Romagna 17 dicembre 2003, n. 26 (Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose). La resistente ricorda, inoltre, come la normativa impugnata sarà operativa solo a decorrere dalla stipulazione dell'accordo di programma di cui all'art. 72, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998 (secondo quanto previsto dall'art. 17 della legge reg. Marche n. 18 del 2004, analogamente a quanto stabilito dalla richiamata legge reg. Emilia-Romagna n. 26 del 2003). In proposito, la difesa regionale allega alla memoria in questione una comunicazione del Dipartimento territorio e ambiente della Regione Marche, datata 28 ottobre 2005, nella quale si precisa che «l'accordo Stato/Regione di cui all'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998 non è stato ad oggi stipulato, essendo il testo-base ancora in discussione tra i rappresentanti dei Ministeri competenti e le Regioni presso l'Ufficio per il federalismo amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri».

Sulla base di siffatte argomentazioni la resistente esclude l'esistenza di un contrasto tra la normativa impugnata e l'art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999; è infatti proprio questo articolo, al comma 7, a stabilire come limite della sua vigenza l'attuazione dell'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998.

Vengono, poi, prese in rassegna altre normative regionali che prevedono la competenza regionale sui piani di emergenza esterni; in particolare, la difesa regionale si sofferma sull'art. 4 della legge della Regione Toscana 20 marzo 2000, n. 30 (Nuove norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti), sull'art. 10, comma 2, della citata legge reg. Emilia-Romagna n. 26 del 2003, sull'art. 5, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme in materia di protezione civile e volontariato. Istituzione dell'agenzia regionale di protezione civile) e sull'art. 74 della legge della Regione Liguria 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia).

In merito all'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la Regione Marche ricorda la giurisprudenza di questa Corte secondo cui la tutela dell'ambiente si configura come una competenza sì statale ma «sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti», come ad esempio per la protezione civile. Questa impostazione confermerebbe, a detta della Regione, «la piena legittimità

delle norme dirette ad attuare il principio di corresponsabilità nella tutela del valore costituzionale «ambiente», con la conseguente permanenza in vigore del sistema di distribuzione delle competenze tra Stato e Regione delineato [...] dal c.d. «terzo trasferimento» delle funzioni amministrative attuato dal d.lgs. n. 112 del 1998».

Per quanto riguarda la portata «ultraregionale» del pericolo, che, secondo l'Avvocatura dello Stato, implicherebbe la competenza di un organo statale per l'elaborazione ed attuazione del piano di emergenza, la difesa regionale sottolinea come questa Corte, nella sentenza n. 327 del 2003, abbia chiarito che con l'istituzione del Servizio nazionale della protezione civile (ad opera della legge 24 febbraio 1992, n. 225 recante «Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile») «il legislatore statale ha rinunciato ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico».

Inoltre, la Regione Marche ricorda che con il d.lgs. n. 112 del 1998 (art. 108) si è avuto il riconoscimento della competenza regionale per le procedure di emergenza, previa distinzione dell'ambito di intervento statale da quello regionale e locale.

La difesa regionale conclude sul punto sostenendo la piena legittimità delle norme impugnate, in quanto la legge regionale disciplinerebbe «funzioni espressamente attribuite alle Regioni e mantenute alla competenza dello Stato solo fino al verificarsi delle condizioni di cui al comma 3 dell'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998».

In relazione all'asserita violazione dell'art. 118 Cost. ed in particolare dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, la Regione afferma che, proprio in virtù di tali principi, le funzioni amministrative devono essere svolte a livello locale. Si sottolinea, infine, che una piena attuazione dei principi in parola non può prescindere dalla necessaria cooperazione e coesione tra i vari soggetti coinvolti. La legge regionale impugnata, movendosi in questa prospettiva, non si porrebbe, pertanto, in contrasto con l'art. 118 Cost.

#### *Considerato in diritto*

1. — Con ricorso notificato il 9 dicembre 2004 e depositato il 15 dicembre 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, in relazione all'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Marche 4 ottobre 2004, n. 18 (Norme relative al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 sul rischio industriale attuazione della direttiva 96/1982/CE), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *a*), *f*) e *s*), e terzo comma, e all'art. 118 della Costituzione.

2. — Ad avviso del ricorrente la norma impugnata, nello stabilire che l'elaborazione, l'approvazione e l'attuazione del piano di emergenza esterno sono effettuati dalla Provincia, sentiti la Regione, l'ARPAM, l'ufficio territoriale del Governo, il comando dei vigili del fuoco competente per territorio, il comune interessato e gli enti che concorrono nella gestione delle emergenze, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. perché in contrasto con uno dei principi fondamentali stabiliti dalle disposizioni del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/1982/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), nonché dall'art. 5 del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 9 novembre 2001, n. 401, tutte da considerarsi norme interposte. La difesa erariale fa specifico riferimento all'art. 20 del citato d.lgs. n. 334 del 1999, che prevede, in materia, la competenza del prefetto.

La Regione Marche eccepisce che il suddetto art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999 fissa come limite della sua vigenza l'attuazione dell'art. 72 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). La difesa regionale conclude sul punto osservando che la legge reg. n. 18 del 2004, nell'attribuire alla Provincia una competenza amministrativa trasferita dallo Stato ai sensi del d.lgs. n. 112 del 1998, non invade la sfera di competenza legislativa riservata allo Stato stesso, come esplicitamente riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 214 del 2005.

Osserva inoltre la resistente che la normativa regionale citata non è ancora operativa, come espressamente previsto dall'art. 17 della citata legge reg. n. 18 del 2004, per il quale «le disposizioni della presente legge hanno efficacia a decorrere dalla stipulazione dell'accordo di programma di cui all'art. 72, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998», che a tutt'oggi non risulta perfezionato.

La questione non è fondata.

Questa Corte ha già messo in rilievo nella sentenza n. 214 del 2005, con riferimento a questione analoga a quella oggetto del presente giudizio, che l'art. 18 del d.lgs. n. 334 del 1999 — da ritenersi legge-quadro in materia anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione — ha attribuito alla Regione la disciplina dell'esercizio delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti, con il compito di individuare le autorità titolari delle funzioni stesse, competenti ad emanare i provvedimenti discendenti dall'istruttoria tecnica, e di stabilire le modalità per l'adozione di questi ultimi, prevedendo la semplificazione dei procedimenti ed il raccordo con il procedimento di valutazione di impatto ambientale. Si legge infatti nella sentenza citata: «È evidente, allora, che è la stessa normativa statale a consentire interventi sulle competenze amministrative da parte della legge regionale»; inoltre «è lo stesso art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999 [...] a porre (ultimo comma) come limite della sua vigenza l'attuazione dell'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998, il quale conferisce alla Regione le competenze amministrative in materia, fra l'altro, di adozione di provvedimenti in tema di controllo dei pericoli da incidenti rilevanti, discendenti dall'istruttoria tecnica». La pronuncia conclude nel senso che l'attribuzione alla Provincia, da parte della Regione, di una competenza amministrativa ad essa attribuita dal suddetto art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998 «non solo non viola la potestà legislativa dello Stato (sentenza n. 259 del 2004), ma costituisce applicazione di quanto alla Regione consente la stessa legge statale, sia pure in attesa dell'accordo di programma previsto dalla norma statale».

La sentenza n. 214 del 2005 si attaglia perfettamente al presente giudizio e vale, pertanto, a sostenere la dichiarazione di non fondatezza della questione riguardante la norma della Regione Marche impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3. — Il ricorrente censura la norma impugnata anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che riserva allo Stato la materia della tutela dell'ambiente.

La questione non è fondata.

Va ribadito nel presente giudizio l'orientamento interpretativo e ricostruttivo di questa Corte sull'identificazione della materia «tutela dell'ambiente». La competenza statale al riguardo si presenta «sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti» (sentenza n. 214 del 2005), con la conseguenza che essa si connette in modo quasi naturale con la competenza regionale concorrente della «protezione civile». Si legge ancora nella medesima sentenza: «A tale proposito l'art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999, sulla disciplina dei piani di emergenza esterni, riserva allo Stato il compito di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale [...]; detta regolamentazione esclude la incompatibilità della competenza esclusiva dello Stato con interventi specifici del legislatore regionale [...]».

Le conclusioni appena evocate si attagliano perfettamente alla questione oggetto del presente giudizio e vanno integralmente richiamate per dichiararne l'infondatezza.

4. — Il ricorrente lamenta anche l'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *f*), Cost., in quanto la Provincia non potrebbe avere alcun potere di coordinamento nei confronti di organi dello Stato, «non solo per ragioni di gerarchia, ma soprattutto perché il loro utilizzo deve essere disposto tenendo conto delle esigenze di intervento al di fuori della Provincia o della Regione».

La questione non è fondata.

È ormai un dato acquisito, pienamente confermato dalla giurisprudenza di questa Corte, che «con l'istituzione del Servizio nazionale della protezione civile ad opera della legge di riforma n. 225 del 1992 il legislatore statale ha rinunciato ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico» (sentenza n. 327 del 2003). Gli «indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera *b*) della legge n. 225 del 1992» sono di competenza regionale ai sensi dell'art. 108, comma 1, lettera *a*), numero 3, del d.lgs. n. 112 del 1998, che stabilisce altresì — all'art. 108, comma 1, lettera *b*), numero 2 — la competenza della Provincia per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza, sulla base degli indirizzi regionali. Le competenze dello Stato in materia sono elencate tassativamente dall'art. 107 del medesimo d.lgs. n. 112 del 1998 e, per quanto riguarda i piani di emergenza, hanno ad oggetto «la predisposizione, d'intesa con le Regioni e gli enti locali interessati, dei piani di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e la loro attuazione». La norma da ultimo citata si riferisce a «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari».

La distinzione degli ambiti di competenza dello Stato e della Regione *in subiecta materia* è ben delineata quindi dalle norme statali indicate e non risulta intaccata dalla norma regionale impugnata, che si limita a disciplinare solo quelle funzioni che sono state trasferite espressamente alle Regioni, per l'esercizio delle quali la Provincia viene individuata come l'ente cui spetta il compito di predisporre i piani e coordinare gli interventi sul territorio di propria competenza, salvo che non si tratti di calamità che richiedono l'impiego di poteri straordinari, che rimangono nella sfera di attribuzioni dello Stato.

5. — Secondo il ricorrente sarebbe violato anche l'art. 118 Cost., stante il rilievo nazionale delle competenze amministrative in questione. Alla luce dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza solo un organo dello Stato potrebbe realizzare l'intesa con le Regioni.

La questione non è fondata.

Sono proprio i principi di sussidiarietà e di adeguatezza ad aver indotto il legislatore statale a prevedere un'articolazione delle competenze amministrative in maniera tale da conciliare le necessarie esigenze unitarie ed il carattere decentrato e diffuso dell'organizzazione della protezione civile. Il punto di equilibrio individuato dalla legge statale poggia su una precisa ripartizione di compiti, già illustrata, la cui concreta configurazione dipenderà anche dall'accordo Stato/Regioni non ancora perfezionato, al quale è subordinata l'operatività della norma impugnata, come già sottolineato dalla citata sentenza n. 214 del 2005 di questa Corte.

6. — Il ricorrente solleva, infine, questione di legittimità costituzionale della norma impugnata anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), in quanto l'eventuale informazione dei servizi di sicurezza di altri Stati non potrebbe che essere attuata a cura dello Stato.

La questione non è fondata.

La competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui alla lettera *a*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., riguarda la politica estera ed i rapporti internazionali dello Stato e non viene certamente intaccata dalla semplice ed eventuale trasmissione di informazioni riguardanti piani di emergenza locali, che può essere peraltro effettuata attraverso gli appropriati organi statali.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, in relazione all'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Regione Marche 4 ottobre 2004, n. 18 (Norme relative al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 sul rischio industriale attuazione della direttiva 96/1982/CE), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a), f) e s), e terzo comma, e all'art. 118 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2006.

*Il Presidente:* MARINI

*Il redattore:* SILVESTRI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° febbraio 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 33

Ordinanza 23 gennaio - 1<sup>o</sup> febbraio 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Responsabilità civile - Danno biologico - Danno da sinistro stradale - Risarcibilità tenuto conto delle condizioni soggettive del danneggiato - Questione riproposta a seguito di restituzione degli atti al rimettente - Motivazione riferita al solo *ius superveniens* e richiamo per *relationem* alla precedente ordinanza per le censure proposte - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge 5 marzo 2001, n. 57, art. 5.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 41.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Annibale MARINI;

*Giudici:* 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. 5 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati), promosso con ordinanza del 17 febbraio 2004 dal giudice di pace di Roma, nel procedimento civile vertente tra Buccoleri Carmelo e Rosa Alessandro ed altra, iscritta al n. 1091 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, 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 12 ottobre 2005 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Ritenuto che, con ordinanza del 17 febbraio 2004, il giudice di pace di Roma — nel corso della causa civile promossa da Buccoleri Carmelo nei confronti di Rosa Alessandro e della Milano Assicurazioni s.p.a., per il risarcimento dei danni subiti a seguito di un incidente stradale avvenuto il 18 maggio 2001 — ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati), per violazione degli artt. 2, 3, 32 e 41 della Costituzione;

che, in ordine ad identica questione, sollevata nel corso del medesimo giudizio dallo stesso giudice con ordinanza del 14 gennaio 2002 (reg. ord. n. 574 del 2002), la Corte costituzionale aveva restituito, con ordinanza n. 64 del 2004, gli atti al giudice rimettente, al fine di una nuova valutazione sulla rilevanza, alla luce dello *ius superveniens* costituito dall'art. 23, comma 3, della legge 12 dicembre 2002, n. 273 (Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza), che ha sostituito il comma 4 dell'art. 5 della legge n. 57 del 2001;

che, con la più recente ordinanza, il giudice *a quo* ha osservato che la modifica legislativa intervenuta con l'art. 23, comma 3, della legge 12 dicembre 2002, n. 273 concerne solo il comma 4 dell'art. 5 della legge n. 57 del 2001, e non pure la parte residua dello stesso art. 5, in relazione alla quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale;

che la norma introdotta con il richiamato art. 23 risulta immotivatamente limitativa rispetto a quella che ha sostituito, introducendo «la misura non superiore ad un quinto» senza tuttavia determinare caratteristiche e contenuti delle condizioni soggettive del danneggiato, talché rimane comunque irrealizzabile l'effettiva personalizzazione del danno e conseguentemente l'integrale risarcimento del danno stesso, sia pure per equivalente;

che, aggiunge il rimettente, analoga questione era stata sollevata — ribadendo i motivi di rilevanza di cui alla precedente ordinanza — con ordinanza del 14 gennaio 2003 (r.o. 245 del 2003), nella quale si è dubitato della legittimità dell'art. 23, comma 3, della legge n. 273 del 2002, in riferimento all'art. 41 della Costituzione, e dello stesso art. 23, comma 2, in riferimento all'art. 3 Cost.;

che, ciò premesso, il giudice *a quo* «conferma la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con la richiamata ordinanza n. 574 del 2002 e successivamente richiamate dall'ordinanza n. 245 del 2003, che qui deve intendersi integralmente trascritta» e «ordina la immediata restituzione degli atti alla Corte costituzionale per il conseguente giudizio di legittimità costituzionale»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha allegato l'atto d'intervento spiegato nel giudizio di costituzionalità sollevato dall'ordinanza n. 364 del 2002, trattandosi di questione analoga.

Considerato che il rimettente, lungi dal sollevare espressamente una questione di costituzionalità, si è limitato ad ordinare la restituzione degli atti a questa Corte, ipotizzando una perdurante pendenza del giudizio innanzi alla stessa e senza tenere conto dell'autonomia di ogni incidente di costituzionalità, anche se sollevato nell'ambito dello stesso giudizio di merito;

che lo stesso giudice ha omesso ogni descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale e non ha motivato sulla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, ma si è limitato a confermare la rilevanza di quelle sollevate con l'ordinanza n. 574 del 2002 e, quanto all'invito a considerare lo *ius superveniens*, si è richiamato alla seconda ordinanza, che di questo si faceva carico;

che il principio secondo cui è da escludere l'idoneità di una motivazione *per relationem* ad altro provvedimento, anche se dello stesso giudice e anche se già sottoposto alla Corte costituzionale (*cfr.*, per tutte, ordinanza n. 232 del 2000), vale altresì, alla stregua del principio di autonomia di ciascun giudizio di costituzionalità in via incidentale, quanto ai requisiti necessari per la sua valida instaurazione (*v.* sentenza n. 117 del 1974), nel caso di riproposizione della questione a seguito di restituzione degli atti al rimettente (*v.* ordinanza n. 498 del 2002 e sentenza n. 310 del 2000);

che, pertanto, è manifestamente inammissibile la proposta questione di legittimità, dal momento che il rimettente motiva solo sulla rilevanza della questione a seguito dello *ius superveniens*, limitandosi a richiamare *per relationem* il giudizio di rilevanza e di non manifesta infondatezza, formulato in precedenza nello stesso procedimento, senza argomentare sulle censure proposte (*v.* ordinanza n. 22 del 2005);

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 32 e 41 della Costituzione, dal giudice di pace di Roma con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2006.

*Il Presidente:* MARINI

*Il redattore:* FINOCCHIARO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° febbraio 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

## N. 34

Ordinanza 23 gennaio - 1<sup>o</sup> febbraio 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giurisdizione - Sanzioni irrogate dall'Agenzia delle entrate per impiego di lavoratori irregolari - Controversie - Ritenuta giurisdizione del giudice tributario - Denunciata lesione del diritto di difesa, indebita sottrazione al giudice naturale, violazione del divieto di istituire giudici speciali - Omessa verifica da parte del rimettente della possibilità di seguire una diversa interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito nella legge 23 aprile 2002, n. 73) art. 3, comma 5.
- Costituzione, artt. 24, 25 e 102.

**Sanzioni amministrative - Impiego di lavoratori irregolari - Modalità per la quantificazione della sanzione - Denunciata irragionevole equiparazione di situazioni diseguali - Sopravvenuta pronuncia di incostituzionalità incidente sul quadro normativo - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

- Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito nella legge 23 aprile 2002, n. 73) art. 3, comma 3.
- Costituzione, art. 3.

**Sanzioni amministrative - Impiego di lavoratori irregolari - Procedimento di irrogazione della sanzione - Previa notifica dell'atto di contestazione della violazione - Mancata previsione - Denunciata irragionevole limitazione del diritto di difesa - Manifesta infondatezza della questione.**

- Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito nella legge 23 aprile 2002, n. 73) art. 3, comma 5.
- Costituzione, art. 24.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Annibale MARINI;

*Giudici:* Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 3 e 5 (*recte*: art. 3, commi 3 e 5), del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito con modificazioni in legge 23 aprile 2002, n. 73 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, recante disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), promossi con ordinanze del 13 luglio 2004 dalla Commissione tributaria provinciale di Caltanissetta sul ricorso proposto da Highlander di Dolcemascolo Sergio & C. s.n.c. contro l'Agenzia delle entrate di Caltanissetta e del 7 febbraio 2005 dalla Commissione tributaria provinciale di Firenze sui ricorsi riuniti proposti da STAM di Grementieri Oriano & C. s.n.c. ed altri contro l'Agenzia delle entrate - Ufficio di Borgo San Lorenzo, iscritte ai nn. 1 e 281 del registro ordinanze 2005 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 6 e 22, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2005.

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

Udito nella camera di consiglio del 16 novembre 2005 il giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Caltanissetta, con ordinanza del 13 luglio 2004, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3 e 5 (*recte*: art. 3, commi 3 e 5), del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito in legge dall'art. 1 della legge 23 aprile 2002, n. 73, in relazione agli artt. 3, 24 e 25 della Costituzione;

che il rimettente premette che il legale rappresentante di una società in nome collettivo ha proposto opposizione avverso l'avviso di irrogazione della sanzione, determinata in 66.518,00 euro, emesso dall'Ufficio delle entrate di Caltanissetta in data 27 settembre 2003, in applicazione dell'art. 1, comma 3, (*recte*: art. 3, comma 3) del decreto-legge n. 12 del 2002;

che tale sanzione era stata comminata in seguito ad un'ispezione effettuata dall'INPS, nel corso della quale era stata accertata la presenza, nell'azienda, di tre lavoratori subordinati irregolari;

che il giudice *a quo* sostiene che l'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 12 del 2002, nel determinare le modalità di quantificazione della sanzione per l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., sia in quanto privo «di intrinseca ragionevolezza», sia in quanto comporterebbe trattamenti sanzionatori diversi per situazioni identiche;

che tale disposizione, nel riportare l'entità della sanzione al periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data della contestazione, sarebbe ingiustificatamente penalizzante per coloro nei cui confronti la contestazione sia effettuata alla fine dell'anno rispetto a coloro che abbiano ricevuto tale contestazione nei primi mesi dell'anno;

che il rimettente rileva che il comma 5 della disposizione censurata attribuisce la competenza ad irrogare la suddetta sanzione all'Agenzia delle entrate, la quale vi procede secondo le modalità di cui al decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'art. 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), fatta eccezione per le previsioni dell'art. 16, comma 2, del medesimo decreto;

che tale previsione, oltre a porsi in contrasto con l'art. 7 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), violerebbe l'art. 24 Cost., dal momento che, irragionevolmente, non consentirebbe all'interessato di conoscere i dati di fatto e gli atti giustificativi della contestazione, incidendo in tal modo sul diritto di difesa;

che la disposizione censurata violerebbe, inoltre, l'art. 25 Cost., «laddove attribuisce la competenza per la irrogazione della sanzione all'Ufficio delle entrate», dal momento che tale sanzione, benché autonoma, sarebbe riconducibile alla «violazione di norme previdenziali e sul lavoro» per le quali è prevista la diversa competenza del giudice ordinario del lavoro, con la conseguenza che si determinerebbe una «indebita sottrazione del trasgressore al giudice naturale all'uopo già costituito»;

che la attribuzione della cognizione delle relative controversie alle commissioni tributarie determinerebbe, altresì, una ulteriore violazione dell'art. 24 Cost., dal momento che nei procedimenti avanti a tali giudici sarebbe vietato dedurre prove testimoniali (art. 7 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, recante «Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413») e non sarebbe consentito produrre atti e documenti non esibiti in sede di contestazione o di redazione del verbale ispettivo (art. 32, comma 3, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, recante «Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi»);

che il rimettente, infine, ritiene che le questioni prospettate siano rilevanti ai fini della decisione del ricorso oggetto del giudizio *a quo*;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito, innanzitutto, l'inammissibilità delle questioni sollevate dalla Commissione tributaria di Caltanissetta, sia perché essa avrebbe omissso di ricostruire i fatti di causa, con conseguente carenza di motivazione sulla rilevanza della questione, sia in quanto le censure prospettate sarebbero del tutto generiche, poiché prive di «qualsiasi concreta motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza della questione»;

che, nel merito, l'Avvocatura osserva in primo luogo che la previsione di una sanzione ulteriore, dotata di adeguata forza dissuasiva, sarebbe giustificata sia dalla esigenza di favorire l'emersione del lavoro irregolare che avrebbe effetti negativi sulla tutela dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, sia dalla necessità di contrastare un fenomeno che, attraverso l'evasione fiscale e contributiva, determina l'indebolimento del meccanismo di finanziamento ed erogazione dei servizi pubblici e di assistenza fiscale;

che il meccanismo di quantificazione della sanzione previsto dall'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 12 del 2002 consentirebbe di ovviare alle difficoltà di individuazione degli esatti termini temporali del rapporto lavorativo irregolare e di neutralizzare condotte elusive e che, comunque, il legislatore avrebbe ampia discrezionalità nella determinazione delle sanzioni;

che, conseguentemente, le censure relative all'art. 3, comma 3, sarebbero infondate;

che infondata sarebbe, altresì, la lamentata violazione dell'art. 24 Cost. ad opera dell'art. 3, comma 5, il quale riguarderebbe soltanto il momento della irrogazione della sanzione e sarebbe giustificato da un'esigenza di

snellezza, in considerazione del fatto che, comunque, la violazione sarebbe già stata accertata, nei suoi elementi di fatto, dalla contestazione contenuta nel verbale che costituirebbe «l'unico fondamento dell'atto sanzionatorio» e che sarebbe già noto alla parte;

che anche la censura sollevata in relazione all'art. 25 Cost. sarebbe destituita di ogni fondamento, dal momento che il legislatore potrebbe liberamente individuare l'organo amministrativo competente alla irrogazione delle sanzioni, mentre il regime delle impugnazioni sarebbe conseguente a tale individuazione;

che, nel caso di specie, la scelta del legislatore non sarebbe palesemente illogica e, d'altra parte, anche nel giudizio avanti alle commissioni tributarie, così come avanti al giudice ordinario, il cittadino godrebbe delle garanzie connesse al diritto di difesa;

che la Commissione tributaria provinciale di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge n. 73 del 2002 (*recte*: dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 12 del 2002), in relazione agli artt. 25 e 102 Cost.;

che il rimettente riferisce di essere chiamato a decidere sul ricorso proposto dal legale rappresentante e dal socio amministratore di una società in nome collettivo avverso l'atto con cui l'Agenzia delle entrate di Borgo S. Lorenzo aveva irrogato la sanzione amministrativa di euro 23.361,98, in ragione dell'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture obbligatorie e la cui presenza era stata riscontrata nei locali dell'azienda nel corso di un'ispezione svolta da ispettori dell'INPS;

che gli oppositori, oltre a contestare la nullità dell'atto impugnato per insussistenza del presupposto impositivo, hanno eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 12 del 2002, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., nonché il difetto di giurisdizione delle commissioni tributarie;

che, ciò premesso, il giudice *a quo* sostiene che la sanzione prevista dalla norma in questione sarebbe correlata ad una «violazione di natura contributiva/lavorativa» la cui contestazione sarebbe affidata agli organi preposti ai controlli in materia fiscale, contributiva e del lavoro, mentre competente ad irrogare la sanzione sarebbe l'Agenzia delle entrate;

che, tuttavia, tale ufficio non sarebbe in grado di definire e motivare alcuni aspetti rilevanti della sanzione, quali il calcolo del costo del lavoro e l'inquadramento contrattuale del lavoratore sulla cui base è quantificata la sanzione, che sarebbero decisi da un altro organo, con conseguente lesione del diritto di difesa del ricorrente e impossibilità per la commissione tributaria «di svolgere la propria funzione»;

che queste «disfunzioni» sarebbero conseguenza del fatto che alle commissioni tributarie verrebbero assegnate competenze in contrasto con quelle loro proprie che sarebbero di natura esclusivamente tributaria;

che, infatti, se, da un lato, l'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992 indica quale oggetto della giurisdizione tributaria anche le sanzioni amministrative «comunque irrogate» da uffici finanziari, d'altro canto — ad avviso del rimettente — ciò dovrebbe valere solo per le sanzioni «attinenti e/o correlate alla materia tributaria che rappresenta l'area caratteristica ed esclusiva della giurisdizione»;

che il superamento di tale limite determinerebbe la violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge sancito dall'art. 25 Cost. e del divieto di istituire giudici speciali posto dall'art. 102 Cost., secondo quanto chiarito anche da questa Corte con l'ordinanza n. 144 del 1998, la quale avrebbe affermato che i giudici tributari costituiscono «organi speciali di giurisdizione» preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione e che il legislatore può sottoporre a revisione, modificandone anche le competenze, «purché resti fermo il nocciolo originario delle competenze stesse e cioè quelle in materia tributaria»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità della questione, dal momento che il rimettente non avrebbe previamente accertato l'impossibilità di dare della disposizione censurata una interpretazione diversa e costituzionalmente corretta;

che, in ogni caso, sostiene la difesa erariale, la questione avrebbe ad oggetto una norma già dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte con la sentenza n. 144 del 2005;

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Caltanissetta censura l'art. 3, commi 1 e 5, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito in legge dall'art. 1 della legge 23 aprile 2002, n. 73;

che la Commissione tributaria provinciale di Firenze, pur censurando formalmente l'art. 3, comma 3, del medesimo decreto, tuttavia, sostanzialmente denuncia il comma 5 di tale articolo, dal momento che lamenta la attribuzione all'Agenzia delle entrate della competenza ad irrogare la sanzione da essa prevista;

che, pertanto, stante la parziale identità delle questioni prospettate dai rimettenti, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi;

che entrambi i giudici *a quibus*, dalla attribuzione alla Agenzia delle entrate della competenza ad applicare la sanzione per l'impiego di lavoratori irregolari prevista dall'art. 3 del d.l. n. 12 del 2002, deducono la conseguenza che sussisterebbe la giurisdizione del giudice tributario a conoscere delle controversie concernenti tale sanzione, dal momento che l'art. 2 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), così come modificato dall'art. 12 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), attribuirebbe a tale giudice la cognizione delle controversie concernenti «le sanzioni amministrative comunque irrogate da uffici finanziari»;

che, tuttavia, i rimettenti affermano espressamente che la sanzione introdotta dal decreto-legge n. 12 del 2002 sarebbe connessa a violazioni di norme previdenziali e del lavoro, e pertanto, essi stessi sembrano escludere che detta sanzione inerisca alla materia dei tributi;

che, addirittura, la Commissione tributaria provinciale di Firenze richiama la giurisprudenza costituzionale concernente la giurisdizione tributaria e, specificamente, l'ordinanza n. 144 del 1998 nella quale questa Corte, pur riconoscendo al legislatore, con riguardo alle giurisdizioni speciali preesistenti alla Costituzione, il potere discrezionale di «sopprimerle come di trasformarle e riordinarle, o di ristrutturarle nuovamente, anche nel funzionamento e nella procedura», ha individuato, quale limite a tale potere quello di «non snaturare (in quanto elemento essenziale e caratterizzante della giurisdizione speciale) le materie attribuite alla loro rispettiva competenza», materie che, con riguardo al giudice tributario, sono state individuate in quelle riconducibili alle «controversie tributarie»;

che i giudici *a quibus* hanno omissis di trarre da tali premesse le dovute conseguenze interpretative, valorizzando, in particolare, la natura tributaria del rapporto cui deve ritenersi imprescindibilmente collegata la giurisdizione del giudice tributario, e limitandosi, invece, a considerare il solo dato formale e soggettivo, relativo all'ufficio competente ad irrogare la sanzione;

che, in definitiva, i rimettenti non hanno compiuto il doveroso tentativo di verificare la possibilità di seguire una interpretazione diversa da quella da essi accolta e, pertanto, sono venuti meno all'onere che incombe su ogni giudice di esplorare eventuali interpretazioni conformi a Costituzione prima di sollevare questioni di legittimità costituzionale davanti a questa Corte;

che, alla luce di quanto precede, la questione concernente l'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 12 del 2002, in relazione alla asserita attribuzione alle Commissioni tributarie della giurisdizione sugli atti di irrogazione delle sanzioni ivi contemplate, deve essere dichiarata manifestamente inammissibile;

che la Commissione tributaria di Caltanissetta ha, altresì, sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 12 del 2002, in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui determina le modalità di quantificazione della sanzione per l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte, con sentenza n. 144 del 2005, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma «nella parte in cui non ammette la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare ha avuto inizio successivamente al primo gennaio dell'anno in cui è stata constatata la violazione», affermando che il meccanismo di tipo presuntivo previsto dalla norma censurata, con finalità di ulteriore inasprimento della sanzione, determina la lesione del diritto di difesa, in quanto preclude all'interessato ogni possibilità di provare circostanze che attengono alla propria effettiva condotta, idonee ad incidere sulla entità della sanzione che dovrà subire, determinando, altresì, la irragionevole equiparazione, ai fini dell'applicazione della sanzione, di situazioni tra loro diseguali, con riferimento a soggetti che utilizzano i lavoratori irregolari da momenti diversi e per i quali la constatazione della violazione sia, in ipotesi, avvenuta nella medesima data;

che, pertanto, con riguardo a tale questione, deve essere disposta la restituzione degli atti al giudice rimettente, per un nuovo esame della rilevanza alla luce del mutato quadro normativo;

che la Commissione tributaria di Caltanissetta ha, infine, sollevato, in relazione all'art. 24 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 12 del 2002, nella parte in cui — nel disporre che l'Agenzia delle entrate irroghi la sanzione di cui al comma 3 secondo le modalità previste dal d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'art. 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662) — esclude esplicitamente l'applicazione dell'art. 16, comma 2, del medesimo decreto;

che il citato art. 16 disciplina il procedimento di irrogazione delle sanzioni amministrative connesse a violazioni di norme tributarie, prevedendo, al comma 2, la necessità che l'organo procedente effettui la previa

notifica dell'atto di contestazione della relativa violazione «con indicazione, a pena di nullità, dei fatti attribuiti al trasgressore, degli elementi probatori, delle norme applicate, dei criteri che ritiene di seguire per la determinazione delle sanzioni e della loro entità nonché dei minimi edittali previsti dalla legge per le singole violazioni»;

che l'esclusione della applicazione di tale disposizione, lungi dal costituire un'irragionevole limitazione del diritto di difesa, trova la propria giustificazione nell'esigenza di semplificazione del procedimento di irrogazione della sanzione prevista dall'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 12 del 2002, nonché nella circostanza che gran parte degli elementi che di regola sono portati a conoscenza del destinatario tramite l'atto di contestazione, nel caso in esame sono da quello già conosciuti, per essere emersi nel corso dell'ispezione svolta dagli organi accertatori nei locali dell'azienda e per essere documentati nel relativo verbale;

che, pertanto, la disposizione censurata non determina alcuna violazione del diritto di difesa, tenuto anche conto del fatto che essa disciplina una fase pre-giurisdizionale e non limita in alcun modo il ricorso all'autorità giudiziaria avverso il provvedimento di irrogazione della sanzione;

che, in conclusione, la questione si rivela manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito in legge dall'art. 1 della legge 23 aprile 2002, n. 73, sollevata, in relazione agli artt. 24, 25 e 102 della Costituzione, dalla Commissione tributaria di Caltanissetta e dalla Commissione tributaria di Firenze, con le ordinanze indicate in epigrafe;*

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 12 del 2002, sollevata, in relazione all'art. 24 Cost., dalla Commissione tributaria di Caltanissetta, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*Ordina la restituzione degli atti alla Commissione tributaria di Caltanissetta, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, del citato decreto-legge n. 12 del 2002, sollevata con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2006.

*Il Presidente:* MARINI

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° febbraio 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

n. 35

Ordinanza 23 gennaio - 1° febbraio 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giurisdizione - Sanzioni irrogate dall'Agenzia delle entrate per impiego di lavoratori irregolari - Controversie - Ritenuta giurisdizione del giudice tributario - Denunciata violazione del divieto di istituire giudici speciali - Omessa verifica da parte del rimettente della possibilità di seguire una diversa interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito nella legge 23 aprile 2002, n. 73) art. 3, comma 3, in relazione all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.
- Costituzione, art. 102, secondo comma, e VI disposizione transitoria.

**Sanzioni amministrative - Impiego di lavoratori irregolari - Quantificazione della sanzione - Determinazione con riferimento a *dies a quo* fisso (primo giorno dell'anno) - Denunciata irragionevole equiparazione di situazioni diverse - Omessa descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito nella legge 23 aprile 2002, n. 73) art. 3.
- Costituzione, art. 3.

**Sanzioni amministrative - Sanzioni irrogate dall'Agenzia delle entrate per impiego di lavoratori irregolari - Denunciata irragionevole introduzione di sanzione aggiuntiva comportante un carico sanzionatorio sproporzionato, violazione del diritto di difesa con riguardo al procedimento e del principio di eguaglianza con riguardo alla quantificazione della sanzione - Omessa descrizione delle fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus* - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito nella legge 23 aprile 2002, n. 73) art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 27.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Annibale MARINI;

*Giudici:* Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito con modificazioni in legge 23 aprile 2002, n. 73 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, recante disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), in relazione all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), promossi con ordinanze del 27 e dell'11 e del 13 gennaio 2005, del 7 e del 28 febbraio 2005 dalla Commissione tributaria provinciale

di Alessandria e dalla Commissione tributaria provinciale di Imperia, rispettivamente iscritte ai nn. 235, 236, 280, 308 e 310 del registro ordinanze 2005 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 18, 22 e 25, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2005.

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

Udito nella camera di consiglio del 16 novembre 2005 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Alessandria, con quattro distinte ordinanze di contenuto sostanzialmente analogo, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito in legge dall'art. 1 della legge 23 aprile 2002, n. 73, in relazione all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), per contrasto con gli artt. 3 e 102, secondo comma, nonché con la VI disposizione transitoria della Costituzione;

che la Commissione tributaria premette che, in ciascuno dei giudizi *a quibus*, una società alla quale era stato notificato avviso di irrogazione di sanzione amministrativa dall'Agenzia delle entrate ha impugnato tale provvedimento lamentando «vizi procedurali nella contestazione e infondatezza nel merito»;

che il rimettente osserva che, per il combinato disposto dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 12 del 2002 e dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, la designazione dell'Agenzia delle entrate quale ufficio competente alla irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 3 del citato decreto-legge determinerebbe la estensione della giurisdizione delle Commissioni tributarie ad una materia estranea al processo tributario, quale sarebbe appunto l'accertamento di un rapporto di lavoro subordinato irregolare, in contrasto sia con l'art. 102, secondo comma, che con la VI disposizione transitoria della Costituzione, i quali, secondo quanto affermato da questa Corte (sentenza n. 144 del 1998), porrebbero quale limite per il riordino delle giurisdizioni speciali quello di non snaturare le materie attribuite alla loro competenza;

che a ciò si aggiungerebbe il fatto che la esclusione della prova testimoniale, che caratterizza il processo tributario, mal si concilierebbe con un giudizio finalizzato ad accertare l'esistenza di un rapporto di subordinazione;

che, «in via subordinata», il rimettente eccepisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 12 del 2002 per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui, nell'indicare come *dies a quo* del periodo cui commisurare la sanzione un elemento fisso, e cioè il primo giorno dell'anno, determinerebbe disparità di trattamento tra «coloro che hanno violato la legge per un uguale periodo di tempo», in quanto verrebbero sanzionati in modo diverso «a seconda del maggiore o minor periodo di tempo trascorso tra il primo giorno dell'anno solare e il giorno in cui avviene la contestazione»;

che, sotto il profilo inverso, la norma censurata violerebbe il principio di parità di trattamento, in quanto sarebbero assoggettati ad identica sanzione coloro ai quali la contestazione è fatta nello stesso giorno dell'anno, a prescindere dalla concreta durata del rapporto di lavoro irregolare;

che la Commissione tributaria di Alessandria ritiene *in re ipsa* la rilevanza delle questioni prospettate, in quanto il giudizio sulla legittimità della irrogazione della sanzione dipenderebbe, comunque, dalla «permanenza nell'ordinamento» dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 12 del 2002;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, dal momento che il rimettente non avrebbe previamente accertato l'impossibilità di dare della disposizione censurata una interpretazione diversa e costituzionalmente corretta;

che, nel merito, la difesa erariale rileva il fatto che la questione sarebbe già stata accolta dalla Corte con la sentenza n. 144 del 2005;

che la Commissione tributaria provinciale di Imperia ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 73 del 2002 (*recte*: dell'art. 3 del decreto-legge n. 12 del 2002, convertito in legge dall'art. 1 della legge n. 73 del 2002), per violazione degli artt. 3, 24 e 27 Cost.;

che il rimettente riferisce di essere chiamato a giudicare su un ricorso promosso da una società avverso il provvedimento con cui l'Agenzia delle entrate, ufficio di Imperia, ha irrogato la sanzione prevista dal suddetto art. 3, e che, tra i motivi di impugnazione dell'atto di irrogazione della sanzione, la ricorrente ha dedotto anche la illegittimità costituzionale di tale norma;

che il giudice *a quo* ritiene tale questione rilevante, dal momento che la relativa decisione inciderebbe sulla soluzione della controversia al suo esame;

che la Commissione censura l'art. 3 in relazione all'art. 27 Cost. dal momento che esso, irragionevolmente, per la condotta di utilizzo di lavoro irregolare, introdurrebbe una sanzione ulteriore rispetto a quelle già previste dalla legislazione fiscale, del lavoro e della previdenza, così determinando un carico sanzionatorio sproporzionato rispetto alla effettiva gravità dell'illecito, in violazione della naturale funzione rieducativa della sanzione;

che il rimettente sostiene inoltre che il decreto-legge n. 12 del 2002 conferirebbe «valore probatorio assoluto (in sede di irrogazione della sanzione) agli atti redatti in sede di accertamento dagli organi preposti al controllo», in violazione del diritto di difesa;

che la disposizione censurata non consentirebbe alcun accertamento circa la sussistenza di un rapporto di lavoro e la tipologia del medesimo, dal momento che tale operazione presupporrebbe una attività istruttoria basata essenzialmente sull'escussione di testimonianze orali che, invece, non sarebbe consentita nell'ambito del processo tributario, con ciò determinando una violazione del diritto di difesa;

che, infine, il giudice *a quo* lamenta la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di uguaglianza, dal momento che tale norma, quantificando l'ammontare della sanzione unicamente in relazione al momento dell'accertamento della violazione, collegherebbe l'entità della sanzione alla «mera casualità» della data di contestazione della violazione;

che la disposizione censurata creerebbe, inoltre, una sproporzione tra l'entità della sanzione e la gravità del comportamento, nonché una «grave sperequazione» tra la funzione afflittiva, dissuasiva e retributiva della sanzione, in quanto limiterebbe il lasso di tempo di riferimento per la quantificazione della sanzione al periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di contestazione della violazione, così costituendo un modesto deterrente per chi utilizza lavoratori irregolari da molti anni;

che, anche in questo giudizio, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito la manifesta inammissibilità della questione sollevata in relazione agli artt. 3 e 24 Cost., dal momento che essa sarebbe già stata dichiarata fondata da questa Corte con la sentenza n. 144 del 2005;

che infondata, invece, sarebbe la denunciata violazione dell'art. 27 Cost., poiché rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore determinare l'entità della sanzione, con il solo limite della manifesta irragionevolezza delle scelte adottate, limite che, nella specie, non sarebbe stato superato.

Considerato che, sia la Commissione tributaria provinciale di Alessandria, sia la Commissione tributaria provinciale di Imperia dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito in legge dall'art. 1 della legge 23 aprile 2002, n. 73, per profili in gran parte sostanzialmente analoghi e che, pertanto, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi;

che tutte le ordinanze di rimessione risultano prive di una descrizione delle fattispecie oggetto dei relativi giudizi che consenta a questa Corte di individuare chiaramente tali oggetti e, dunque, di verificare l'effettiva applicabilità della norma censurata nei giudizi *a quibus* e, con essa, la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale;

che, pertanto, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, le questioni devono essere dichiarate manifestamente inammissibili (così, tra le più recenti, le ordinanze n. 396 e n. 251 del 2005);

che, in ogni caso, la questione prospettata dalla Commissione tributaria di Alessandria con riguardo all'art. 3, del decreto-legge n. 12 del 2002, in relazione all'art. 2, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) e concernente la asserita attribuzione alle commissioni tributarie della giurisdizione sugli atti di irrogazione delle sanzioni ivi contemplate, deve comunque ritenersi inammissibile, non avendo il rimettente compiuto il doveroso tentativo di verificare la possibilità di seguire un'interpretazione diversa da quella da esso accolta ed essendo, pertanto, venuto meno all'onere che incombe su ogni giudice di esplorare eventuali interpretazioni conformi a Costituzione prima di sollevare questioni di legittimità costituzionale davanti a questa Corte.

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

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito in legge dall'art. 1 della legge 23 aprile 2002, n. 73, sollevata, in relazione all'art. 3 Cost. dalla Commissione tributaria provinciale di Alessandria con le ordinanze indicate in epigrafe;*

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 12 del 2002 in relazione all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), sollevata, per contrasto con l'art. 102, secondo comma, nonché con la VI disposizione transitoria della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Alessandria con le ordinanze indicate in epigrafe;*

*Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge n. 12 del 2002 sollevata, in relazione agli artt. 3, 24 e 27 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Imperia con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2006.

*Il Presidente:* MARINI

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° febbraio 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

n. 36

Ordinanza 23 gennaio - 1° febbraio 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanzioni amministrative - Impiego di lavoratori irregolari - Quantificazione della sanzione - Determinazione con riferimento a *dies a quo* fisso (primo giorno dell'anno) e secondo un meccanismo di tipo presuntivo - Denunciata irragionevole equiparazione di situazioni diseguali, lesione del diritto di difesa - Sopravvenuta pronuncia di incostituzionalità incidente sul quadro normativo - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

- Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito nella legge 23 aprile 2002, n. 73) art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Annibale MARINI;

*Giudici:* Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito con modificazioni in legge 23 aprile 2002 n. 73 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, recante disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), promossi con ordinanze del 28 agosto 2004 (n. 4 ordinanze) dalla Commissione tributaria provinciale di Avellino, del 7 febbraio 2005 dalla Commissione tributaria provinciale di Torino, rispettivamente iscritte ai nn. da 276 a 279 e 294 del registro ordinanze 2005 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 21 e 23, 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 16 novembre 2005 il giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Avellino, con quattro ordinanze di contenuto sostanzialmente analogo, tutte in data 28 agosto 2004, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge 23 aprile 2002, n. 73 (*recte*: dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, recante «Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare», convertito in legge dall'art. 1 della legge 23 aprile 2002, n. 73), per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost.;

che, riferisce il rimettente, i giudizi *a quibus* hanno ad oggetto il ricorso proposto da taluni datori di lavoro avverso la sanzione irrogata nei loro confronti dalla Agenzia delle entrate ai sensi dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 12 del 2002, in relazione all'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture obbligatorie, riscontrato a seguito di verifiche effettuate dalla Guardia di finanza;

che la Commissione tributaria provinciale ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3 del decreto-legge citato, dal momento che tale disposizione, nel determinare le modalità di quantificazione della sanzione per l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, violerebbe il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione;

che, infatti, nel rapportare l'entità della sanzione al periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data della contestazione, la disposizione censurata penalizzerebbe ingiustificatamente coloro nei cui confronti la contestazione sia effettuata nella parte finale dell'anno rispetto a coloro che abbiano ricevuto tale contestazione nei primi mesi dell'anno, indipendentemente dalla durata effettiva del rapporto di lavoro;

che detta disposizione contrasterebbe, inoltre, con l'art. 24 Cost., in quanto non consentirebbe al soggetto sanzionato di difendersi né in sede di verifica, né in sede contenziosa, facendo valere la durata effettiva del rapporto di lavoro sulla quale quantificare la sanzione;

che anche la Commissione tributaria provinciale di Torino, con ordinanza in data 22 marzo 2005, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge n. 73 del 2002 (*recte*: dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 12 del 2002, convertito nella legge n. 73 del 2002), in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost.;

che il rimettente, chiamato a decidere su un ricorso avverso l'atto con cui l'Agenzia delle entrate di Torino aveva irrogato la sanzione prevista dall'art. 3 citato a seguito della verifica, da parte di ispettori dell'INPS, dell'impiego di lavoratori irregolari da parte della società ricorrente, ritiene che la disposizione in parola contrasti innanzitutto con il principio di uguaglianza, dal momento che, nel determinare l'entità della sanzione a decorrere dall'inizio dell'anno in cui avviene la verifica della irregolare assunzione dei lavoratori dipendenti, e nell'individuare quale termine finale di computo del periodo oggetto della sanzione la data della constatazione della violazione, tratterebbe in modo uguale situazioni tra loro diverse ed in modo diseguale situazioni tra loro uguali;

che, inoltre, tale criterio di computo sarebbe irrazionale, se non addirittura arbitrario, in quanto farebbe riferimento ad elementi del tutto casuali e comunque non connessi alla condotta del trasgressore, bensì alle scelte di programmazione delle verifiche degli enti di vigilanza;

che la norma censurata, infine, contrasterebbe con il diritto di difesa, in quanto porrebbe una presunzione assoluta di durata del rapporto di lavoro irregolare, non consentendo al soggetto sanzionato di provare che tale rapporto abbia avuto inizio in una data diversa da quella del 1° gennaio prevista dalla legge.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Avellino e la Commissione tributaria provinciale di Torino hanno entrambe sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito in legge dall'art. 1 della legge 23 aprile 2002, n. 73, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. e che, pertanto, i relativi giudizi devono essere riuniti;

che, successivamente alle ordinanze di rimessione, questa Corte, con sentenza n. 144 del 2005, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata «nella parte in cui non ammette la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare ha avuto inizio successivamente al primo gennaio dell'anno in cui è stata constatata la violazione», affermando che «il meccanismo di tipo presuntivo previsto dalla norma censurata, con finalità di ulteriore inasprimento della sanzione, determina la lesione del diritto di difesa, in quanto preclude all'interessato ogni possibilità di provare circostanze che attengono alla propria effettiva condotta, idonee ad incidere sulla entità della sanzione che dovrà subire, determinando, altresì, la irragionevole equiparazione, ai fini dell'applicazione della sanzione, di situazioni tra loro diseguali, con riferimento a soggetti che utilizzano i lavoratori irregolari da momenti diversi e per i quali la constatazione della violazione sia, in ipotesi, avvenuta nella medesima data»;

che, conseguentemente, deve essere disposta la restituzione degli atti ai giudici rimettenti, perché valutino la persistente rilevanza nei rispettivi giudizi della predetta questione di legittimità costituzionale a seguito della pronuncia di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Ordina la restituzione degli atti alla Commissione tributaria provinciale di Avellino e alla Commissione tributaria provinciale di Torino.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2006.

*Il Presidente:* MARINI

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° febbraio 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

06C0075

N. 37

*Ordinanza 23 gennaio - 1° febbraio 2006*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Intervento in giudizio - Costituzione della parte oltre il termine perentorio - Inammissibilità.**

– Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 25; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3.

**Parlamento - Immunità parlamentare - Deliberazione di insindacabilità - Procedimento - Iniziativa del parlamentare direttamente interessato - Procedura potenzialmente preclusiva, in totale assenza di contraddittorio, del giudizio instaurato - Denunciato contrasto con il principio di eguaglianza, con il diritto alla tutela giurisdizionale, con i principi del giusto processo, lesione della funzione giurisdizionale - Censura di norma che non trova applicazione nel giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità della questione.**

– Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 3, comma 7.

– Costituzione, artt. 3, 24, 102, e 111.

**Parlamento - Immunità parlamentare - Ambito di applicazione dell'insindacabilità - Estensione alle attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connesse alla funzione di parlamentare, espletate anche fuori dal Parlamento - Denunciata trasformazione della garanzia in privilegio personale - Manifesta infondatezza della questione.**

– Legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 3, comma 1.

– Costituzione, artt. 3 e 68.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Annibale MARINI;

*Giudici:* Franco BILE, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge 20 giugno 2003 n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello

Stato), promosso con ordinanza del 27 gennaio 2004 dal Tribunale di Messina, nel procedimento civile vertente tra S.p.a. S.E.S. Società editrice siciliana e Vendola Nicola iscritta al n. 389 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2004;

Visti l'atto di costituzione della S.p.a. S.E.S. Società editrice siciliana, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 30 novembre 2005 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Ritenuto che il Tribunale di Messina, con ordinanza in data 27 gennaio 2004, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), in relazione agli artt. 3, 24, 68, 102 e 111 Cost.;

che il rimettente premette in fatto di essere chiamato a decidere sulla domanda di risarcimento dei danni morali e materiali proposta dalla S.E.S., Società editrice siciliana s.p.a., editrice del quotidiano *La Gazzetta del Sud*, nei confronti dell'on. Nicola Vendola, il quale, nel corso di una conferenza stampa tenuta presso la sede messinese del suo partito, aveva diffuso un dossier avente contenuto «gravemente» diffamatorio, dal titolo «L'Uomo del Ponte - Breve storia di Calarco e dell'ufficio stampa del Verminaio»;

che, riferisce ancora il rimettente, il convenuto, costituitosi in giudizio tardivamente, aveva eccepito l'insindacabilità delle opinioni espresse, invocando la garanzia di cui all'art. 68 Cost., così come attuato dalla legge n. 140 del 2003;

che, con nota pervenuta il 17 novembre 2003, il Presidente della Camera dei deputati comunicava al Tribunale che l'Assemblea, nella seduta del 13 novembre 2003, aveva deliberato che i fatti per i quali era in corso il giudizio, concernevano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68 Cost.;

che la società S.E.S., nelle proprie difese, contestava la delibera di insindacabilità, assumendo la non riconducibilità dei fatti addebitati all'on. Vendola nell'area degli atti coperti dall'art. 68 Cost., affermando, inoltre, la sostanziale continuità della legge n. 140 del 2003 con il dettato costituzionale ed evidenziando che un'interpretazione estensiva della garanzia avrebbe determinato il contrasto dell'art. 3 della citata legge con gli artt. 68, 3 e 24 Cost. e con l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e invitava il Tribunale a sollevare conflitto di attribuzione avanti a questa Corte;

che la difesa del parlamentare, invece, affermava la sussistenza di un nesso funzionale tra l'attività in contestazione e le funzioni di membro del Parlamento;

che il Tribunale di Messina, ritenuti non manifestamente infondati i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003, ha promosso il giudizio di questa Corte nei termini di seguito esposti;

che il giudice *a quo* rileva innanzitutto come, nel sistema delineato da tale disposizione, una volta che sia intervenuta la delibera di insindacabilità della Camera di appartenenza del parlamentare, il giudice sarebbe tenuto a prenderne atto ed a pronunciare, senza ritardo, i provvedimenti conseguenti di cui al comma 3 dell'art. 3, vale a dire, per ciò che concerne il giudizio civile, «l'affermazione della irresponsabilità del parlamentare convenuto in giudizio» e dunque il rigetto della domanda;

che, tale conseguenza, ad avviso del rimettente, imponendosi anche nel giudizio *a quo*, giustificerebbe la rilevanza della questione di legittimità costituzionale;

che la cosiddetta «pregiudiziale parlamentare», introdotta dai vari decreti legge susseguiti tra il 1993 ed il 1996, tutti decaduti, e poi ripristinata dalla legge n. 140 del 2003, non sarebbe di per sé in contrasto con la Costituzione, tenuto conto che nell'interpretazione data all'art. 68 Cost. da questa Corte, tale norma attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata ad un proprio membro e di qualificarla come esercizio delle funzioni parlamentari;

che, invece, in contrasto con il dettato costituzionale sarebbe «l'inedito» meccanismo previsto dal comma 7 dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003, il quale consente al membro del Parlamento di sottoporre direttamente la questione di insindacabilità alla Camera di appartenenza, «anticipando, prevenendo, o più semplicemente, ignorando gli sviluppi del procedimento civile»;

che, in tal modo, si consentirebbe al parlamentare, «in totale assenza di contraddittorio», di provocare una decisione potenzialmente preclusiva dell'ulteriore corso del giudizio instaurato nei suoi confronti senza alcuna giustificazione;

che, in sostanza, si consentirebbe allo stesso interessato di sottrarsi in via definitiva al contraddittorio e al processo che costituirebbe «la sede naturale anche dell'affermazione della insindacabilità» e di provocare una pronuncia definitiva «senza alcuna possibilità per la controparte di interloquire e di apportare» alla valutazione della Camera di appartenenza del convenuto «quel contributo di conoscenza che potrebbe scaturire, ad es., dall'esame degli atti del giudizio»;

che tale irragionevole preclusione dello svolgimento del processo, e soprattutto il fatto che ciò avvenga ad iniziativa dello stesso interessato, sarebbe in palese contrasto con il principio di uguaglianza, con il diritto alla tutela giurisdizionale sancito dall'art. 24 Cost., nonché «con l'attribuzione della funzione giurisdizionale ai soli giudici ordinari» e con il diritto ad un processo caratterizzato dal contraddittorio e ad un giudice terzo ed imparziale (art. 111 Cost.);

che il Tribunale di Messina, inoltre, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, nella parte in cui, nel delimitare l'ambito di applicazione dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., affianca agli atti parlamentari tipici «ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento»;

che la norma censurata, non richiedendo ai fini dell'applicabilità della garanzia la necessità di una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese fuori dall'esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell'ambito di queste ultime — secondo quanto affermato dalla giurisprudenza di questa Corte — determinerebbe l'estensione dell'insindacabilità anche alle opinioni meramente connesse alla funzione parlamentare, in tal modo facendo venire meno lo stretto nesso funzionale tra espressione di opinioni ed esercizio delle funzioni, trasformando la garanzia in privilegio personale, in contrasto con gli artt. 3 e 68 Cost.;

che la rilevanza di tale questione nel giudizio *a quo* risulterebbe dalla circostanza secondo la quale dagli atti parlamentari non emergerebbe alcun collegamento o corrispondenza con attività compiute dall'on. Vendola quale vice presidente della Commissione antimafia, né con sue iniziative parlamentari;

che, pertanto, le condotte di carattere diffamatorio del deputato sarebbero sì riconducibili al disposto dell'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, ma non sarebbe provata la loro corrispondenza ad attività compiute nell'esercizio specifico di funzioni parlamentari;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la dichiarazione di manifesta inammissibilità o comunque di infondatezza delle questioni;

che la difesa dello Stato rileva, innanzitutto, che il dispositivo dell'ordinanza di rimessione appare riferirsi soltanto ai commi 1 e 7 dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003, cosicché sarebbe inammissibile la questione di legittimità costituzionale prospettata con riguardo agli altri commi del medesimo art. 3;

che, osserva ancora l'Avvocatura, la costituzionalità del comma 1 della disposizione censurata sarebbe stata «sancita» da questa Corte con la sentenza n. 120 del 2004, la quale avrebbe altresì evidenziato i «limiti della pretesa di cristallizzare una regola di composizione del conflitto tra principi costituzionali»;

che, nel caso di specie, fermo restando che il limite alla garanzia di cui all'art. 68 Cost. è costituito dal nesso funzionale, l'assemblea parlamentare avrebbe accertato che i fatti per cui pendeva giudizio nei confronti dell'on. Vendola concernevano opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni di parlamentare e che pertanto risulterebbe «infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, legge 140 del 2003»;

che, con riguardo alla censura concernente il comma 7 del citato articolo, l'Avvocatura denuncia la perplessità e contraddittorietà dell'ordinanza di rimessione, la quale, da un lato, censura tale disposizione per contrasto con gli artt. 3, 24, 102 e 111 Cost., dall'altro, appare ritenere compatibile con la Costituzione il potere di iniziativa di parte laddove afferma che correttamente la Camera abbia ritenuto la insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Vendola;

che il giudice *a quo*, inoltre, avrebbe inammissibilmente censurato l'attività del Parlamento in violazione della ripartizione dei poteri;

che, nel merito, sarebbe infondata la lamentata violazione del principio di uguaglianza, dal momento che «lo status di parlamentare e la salvaguardia del bene della libertà di opinione dei parlamentari ben può tollerare un qualche bilanciamento con altri beni della vita pur costituzionalmente garantiti» nel caso in cui vi sia stato un rigoroso rispetto delle regole poste dall'ordinamento;

che non sarebbe neppure violato il diritto di difesa, in quanto allorché i giudizi espressi dal parlamentare costituiscono opinioni «politiche», queste non sarebbero idonee «ad interferire con interessi di natura meramente economica la cui lesione è invece prospettata dalla parte privata»;

che, d'altra parte, il diritto suddetto sarebbe stato comunque adeguatamente tutelato, in quanto l'interferenza tra atti propri del potere legislativo e la sfera del potere giurisdizionale sarebbe stata risolta attraverso un voto parlamentare, «avvenuto secondo procedure e principi rigorosamente democratici, con la partecipazione di tutte le forze democraticamente elette», voto che avrebbe ricondotto gli atti controversi al «novero di quelli compatibili con le garanzie di cui all'art. 68 Cost.»;

che è intervenuta in giudizio anche la S.E.S. — Società editrice siciliana s.p.a. — la quale ha chiesto alla Corte di accogliere le questioni di legittimità costituzionale prospettate dal rimettente;

che, preliminarmente, la Società rileva che, benché il proprio intervento nel giudizio costituzionale sia avvenuto oltre il termine indicato dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, tuttavia, esso dovrebbe essere ritenuto ammissibile, attesa la natura non perentoria di tale termine;

che, a sostegno di tale assunto, la società privata rileva che mancherebbe una esplicita qualificazione normativa in tal senso del termine in questione, che per il suo mancato rispetto non sarebbe prevista alcuna decadenza, né vi sarebbero esigenze di celerità, dal momento che il procedimento potrebbe essere definito anche senza la costituzione delle parti;

che a favore del carattere non perentorio del termine deporrebbe, altresì, la natura del giudizio costituzionale, nel quale non esistono parti contrapposte, ma soggetti che possono presentare alla Corte i loro apporti collaborativi a sostegno della legittimità o illegittimità della norma;

che, nel merito, la difesa della S.E.S. svolge argomentazioni a sostegno della fondatezza delle censure mosse avverso l'art. 3, commi 3 e 7, della legge n. 140 del 2003.

Considerato che il Tribunale di Messina dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 7, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), in relazione agli artt. 3, 24, 68, 102 e 111 Cost.;

che, preliminarmente, deve essere dichiarata inammissibile la costituzione della parte del giudizio in via incidentale, in quanto effettuata oltre il termine stabilito dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, computato secondo quanto previsto dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, dal momento che tale termine è da considerarsi perentorio secondo il costante orientamento di questa Corte, dal quale non sussistono ragioni per discostarsi (*cfr.*, *ex plurimis*, sentenza n. 397 del 2005; ordinanza n. 63 del 2003; ordinanza n. 309 del 2002; *cfr.*, altresì, ordinanza 14 novembre 1956, allegata alla sentenza n. 22 del 1957);

che il rimettente censura, innanzitutto, l'art. 3, comma 7, della legge n. 140 del 2003, nella parte in cui consente al parlamentare di sollecitare autonomamente la deliberazione di insindacabilità sottoponendo «anche direttamente» alla Camera di appartenenza la questione della applicabilità dell'art. 68 Cost., in tal modo provocando una decisione senza alcun contraddittorio, eventualmente preclusiva dell'ulteriore corso del giudizio instaurato nei suoi confronti;

che la disposizione denunciata dal giudice *a quo* ha ad oggetto il procedimento che si svolge avanti alle Camere ai fini della decisione circa la sussistenza della prerogativa parlamentare prevista dall'art. 68 Cost., disciplinando, specificamente, una delle modalità di impulso di tale procedimento — quella, appunto, ad iniziativa del parlamentare direttamente interessato — finalizzato alla eventuale pronuncia di insindacabilità;

che, pertanto, l'art. 3, comma 7, della legge n. 140 del 2003, nella parte censurata dal rimettente, avendo ad oggetto una procedura diversa da quella che si svolge davanti all'autorità giudiziaria, non trova applicazione nel giudizio *a quo*, sul quale si riverberano soltanto gli effetti della decisione delle Camere, in conseguenza della quale il giudice emette i provvedimenti di cui all'art. 3, comma 3, ovvero solleva conflitto di attribuzione davanti a questa Corte;

che, dunque, la questione prospettata dal rimettente deve ritenersi irrilevante e pertanto va dichiarata manifestamente inammissibile;

che il Tribunale di Messina dubita, altresì, della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, in relazione agli artt. 3 e 68 Cost., nella parte in cui, estendendo l'immunità del parlamentare ad «ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento», non imporrebbe una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell'ambito di queste ultime;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuta la sentenza n. 120 del 2004, con la quale questa Corte ha dichiarato non fondate identiche questioni, peraltro affermando che la disposizione censurata, «nonostante la nuova, più ampia formulazione lessicale, può considerarsi di attuazione, e cioè finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale il disposto dell'art. 68, primo comma», della Costituzione, senza innovare rispetto alla predetta disposizione costituzionale, ma limitandosi a rendere esplicito il contenuto della disposizione medesima;

che il rimettente non ha svolto argomenti ulteriori né prospettato censure diverse rispetto a quelle già esaminate da questa Corte nella pronuncia citata e che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata.

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

a) *dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 102 e 111 della Costituzione dal Tribunale di Messina con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

b) *dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 68 della Costituzione, dal medesimo Tribunale con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2006.

*Il Presidente:* MARINI

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° febbraio 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

n. 38

Ordinanza 23 gennaio - 1° febbraio 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza e assistenza - Pensione dei dipendenti pubblici - Reversibilità - Soggetti aventi diritto - Figli del coniuge e nipoti *ex fratre*, conviventi a carico del pensionato dante causa - Mancata previsione - Denunciato irragionevole ed ingiustificato trattamento deteriore rispetto ad altri soggetti aventi titolo alla reversibilità, lesione della tutela previdenziale - Contraddittorietà dell'ordinanza di rimessione - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Legge 8 agosto 1991, n. 274, art. 17, terzo comma; legge 22 novembre 1962, n. 1646, art. 7, primo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Annibale MARINI;

*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 17, comma 3, della legge 8 agosto 1991, n. 274 (Acceleramento delle procedure di liquidazione delle pensioni e delle ricongiunzioni, modifiche ed integrazioni degli ordinamenti delle Casse pensioni degli istituti di previdenza, riordinamento strutturale e funzionale della Direzione generale degli istituti stessi) e 7, primo comma, della legge 22 novembre 1962, n. 1646 (Modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), promosso con ordinanza del 12 novembre 2004 dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, sul ricorso proposto da Barba Maria Concetta contro l'INPDAP ed altra, iscritta al n. 97 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2005;

Udito nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2005 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Ritenuto che, con ordinanza del 12 novembre 2004, la Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Puglia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 17, comma 3, della legge 8 agosto 1991, n. 274 (Acceleramento delle procedure di liquidazione delle pensioni e delle ricongiunzioni, modifiche ed integrazioni degli ordinamenti delle Casse pensioni degli istituti di previdenza, riordinamento strutturale e funzionale della Direzione generale degli istituti stessi) e 7, primo comma, della legge 22 novembre 1962, n. 1646 (Modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), sia «nella parte in cui non contemplano e, quindi, implicitamente escludono dal novero dei superstiti aventi diritto alla reversibilità della pensione, i figli nati da precedente matrimonio del coniuge del pensionato di cui risulti provata la convivenza a carico dello stesso dante causa»; sia «nella parte in cui non contemplano e, quindi, implicitamente escludono dal novero dei superstiti aventi diritto alla reversibilità della pensione, i nipoti *ex fratre* del pensionato di cui risulti provata la convivenza a carico dello stesso dante causa»;

che il giudice *a quo* è chiamato a decidere sul ricorso proposto da Barba Maria Concetta avverso il diniego opposto dall'INPDAP sull'istanza per il riconoscimento della «reversibilità della pensione degli enti locali di cui era stato titolare il sig. Antonio Barba e quindi la madre»;

che, nel descrivere la vicenda che ha dato origine al giudizio principale, il rimettente precisa che Barba Maria Concetta, nata il 1° dicembre 1937, era figlia di Barba Francesco e Lorenzo Addolorata e che, a seguito del decesso del padre, in data 13 ottobre 1946, il fratello di quest'ultimo, Barba Antonio, si assumeva l'onere del mantenimento della famiglia contraendo, in data 30 ottobre 1950, matrimonio con Lorenzo Addolorata. In data 7 marzo 1985 moriva Barba Antonio, già pensionato quale ex dipendente di ente locale, e la Lorenzo, madre della ricorrente, veniva così a godere del trattamento di reversibilità della pensione del marito. Al decesso della madre, avvenuto in data 30 maggio 1996, la ricorrente sarebbe quindi rimasta senza alcun sostegno e invalida a qualsiasi proficuo lavoro; sicché, in data 14 ottobre 1996, presentava domanda per la reversibilità della pensione degli enti locali di cui era stato titolare il sig. Antonio Barba e quindi la madre, ma, con nota del 22 dicembre 1998, l'INPDAP le comunicava di «non dare ulteriore corso all'istanza pensionistica proposta [...] perché allo stato degli atti non risulta essere orfana di Barba Antonio, dante causa della pensione iscrizione n. 6339101/R».

che, dunque, osserva il giudice *a quo*, la ricorrente, nipote *ex fratre* del pensionato Barba Antonio e, quindi, in base all'art. 76 cod. civ., sua parente in linea collaterale di terzo grado, nonché figlia nata da precedente matrimonio del coniuge del pensionato medesimo e, pertanto, sua affine in linea retta di primo grado, lamenta il mancato riconoscimento della reversibilità del trattamento pensionistico di Barba Antonio, motivato dall'INPDAP sul presupposto che ella «non risulta essere orfana» del predetto pensionato;

che il rimettente rammenta quindi che, a differenza di quanto previsto dall'art. 17, comma 3, della legge n. 274 del 1991, analogamente a ciò che in precedenza disponeva lo stesso art. 7, primo comma, della legge n. 1646 del 1962, ben diversa risulta la disciplina dettata in materia di reversibilità delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia;

che, difatti, l'art. 2, terzo comma, del decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 39 (Disciplina del trattamento di reversibilità delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia), prevede che il diritto alla pensione (nei limiti di cui all'art. 13 del r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636) spetta, tra gli altri, ai «figli naturali o nati da precedente matrimonio del coniuge dell'assicurato o del pensionato» e che, inoltre, l'art. 38, secondo comma, del d.P.R. 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti), anche ai fini del diritto alle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria per i superstiti, equipara ai genitori «gli adottanti, gli affilianti, il patrigno e la matrigna, nonché le persone alle quali l'assicurato fu affidato come esposto»;

che, si argomenta ancora nell'ordinanza di rimessione, pur avendo l'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), esteso la disciplina del trattamento di reversibilità vigente nell'assicurazione generale obbligatoria a tutte le forme sostitutive ed esonerative di detto regime, tale disposizione, tuttavia, non troverebbe applicazione al caso di specie, dovendosi escludere che la norma abbia carattere retroattivo, limitandosi «a disciplinare diversamente, per l'avvenire, rapporti già pendenti e situazioni di fatto già in essere, senza incidere sulla disciplina giuridica del fatto generatore»;

che, dunque, l'inapplicabilità alla fattispecie in esame dell'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995, «ai fini della determinazione della cerchia dei superstiti aventi titolo alla reversibilità», deriverebbe proprio — secondo il rimettente — dalla circostanza che «il fatto generatore dell'invocato trattamento di reversibilità, costituito dalla morte dell'assicurato e del pensionato, si è verificato anteriormente alla data di entrata in vigore della stessa legge»;

che, aggiunge il rimettente, il fatto che la domanda di pensione proposta dalla ricorrente sia successiva alla entrata in vigore della legge n. 335 del 1995 non renderebbe comunque applicabile tale legge al caso di specie e, del resto, neppure sarebbe consentita una interpretazione che facesse decorrere il trattamento pensionistico in discussione da epoca successiva alla vigenza della legge medesima;

che, quindi, il giudice *a quo* ribadisce di dover denunciare la disciplina dettata dagli artt. 17, comma 3, della legge 8 agosto 1991, n. 274 e 7, primo comma, della legge 22 novembre 1962, n. 1646, in quanto regolamentazione «applicabile *ratione temporis*», dovendosi appunto aver riguardo, «ai fini dell'individuazione dei soggetti aventi diritto al relativo trattamento di reversibilità», alla «disciplina vigente alla data del decesso dell'assicurato o del pensionato», tanto più che la stessa legge n. 274 del 1991 prevede, al primo comma dell'art. 18 (rubricato «pensioni indirette o di reversibilità»), che «le condizioni soggettive previste per il diritto al trattamento indiretto o di reversibilità debbono sussistere alla morte del dipendente o del pensionato e debbono permanere»;

che, tanto premesso, il rimettente, nel sostenere che la tutela previdenziale garantita dalla pensione di reversibilità si correla all'evento morte, il quale, per presunzione legislativa, «crea una situazione di bisogno per i familiari del defunto», osserva, richiamando la sentenza n. 286 del 1987 di questa Corte, che «la relativa disciplina, in un primo momento diversa per i dipendenti pubblici e per i lavoratori del settore privato, ha ormai un fondamento sostanzialmente identico», caratterizzandosi per una funzione di «garanzia della continuità del sostentamento ai superstiti, già viventi a carico del lavoratore deceduto», come tale riconducibile all'art. 38 Cost.;

che, dunque, gli artt. 17, comma 3, della legge n. 274 del 1991 e 7, primo comma, della legge n. 1646 del 1962, «nella parte in cui non contemplano e, quindi, implicitamente escludono dal novero dei superstiti aventi diritto alla reversibilità della pensione, i figli nati da precedente matrimonio del coniuge del pensionato di cui risulti provata la convivenza a carico dello stesso dante causa», violerebbero l'art. 3 Cost., sotto diversi profili;

che, segnatamente, risulterebbe irragionevole ed ingiustificato «il deteriore trattamento riservato al figlio nato da precedente matrimonio del coniuge di dipendente pubblico iscritto alle Casse facenti parte degli Istituti di previdenza — escluso dal novero dei soggetti aventi titolo alla reversibilità — rispetto al figlio nato da precedente matrimonio del coniuge del dipendente privato, per contro incluso fra i soggetti aventi titolo alla pensione ai superstiti, secondo il sistema dell'assicurazione generale obbligatoria»;

che, inoltre, sul presupposto della natura di retribuzione differita propria anche della pensione di reversibilità, ne conseguirebbe che, come è stata ritenuta ingiustificata la disparità di trattamento fra dipendenti pubblici e privati in relazione alla mancata inclusione dei figli nati da precedente matrimonio del coniuge nel novero dei familiari viventi a carico del lavoratore ai fini dell'attribuzione delle quote di aggiunta di famiglia (art. 4, primo comma, del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722, dichiarato incostituzionale *in parte qua*

dalla sentenza n. 181 del 1988), «del pari e specularmente» dovrebbe reputarsi ingiustificato il «deteriore trattamento riservato ai figliastri, secondo l'ordinamento delle Casse pensioni facenti parte degli II.PP., con la loro esclusione dal novero dei superstiti aventi titolo alla reversibilità della pensione»;

che, peraltro, in considerazione del fatto che gli obblighi di entrambi i coniugi verso la famiglia, ai sensi dell'art. 143 del codice civile, non possono non riferirsi anche ai figli nati dal precedente matrimonio di un coniuge e che la reversibilità dei trattamenti pensionistici realizza, sul piano previdenziale, una «forma di ultrattività della solidarietà familiare» (sentenza n. 180 del 1999), sarebbe appunto in contrasto con l'art. 3 Cost. «l'esclusione, da tale forma di ultrattività della solidarietà familiare, dei figli nati da precedente matrimonio del coniuge del pensionato, conviventi a carico del pensionato stesso»;

che sussisterebbe anche la violazione dell'art. 38 Cost., giacché il trattamento di reversibilità è volto a garantire la continuità del sostentamento ai superstiti;

che, inoltre, il giudice *a quo* denuncia le medesime disposizioni, «nella parte in cui non contemplano e, quindi, implicitamente escludono dal novero dei superstiti aventi diritto alla reversibilità della pensione, i nipoti *ex fratre* del pensionato di cui risulti provata la convivenza a carico dello stesso dante causa», assumendone il contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost.;

che, ad avviso del rimettente, il quale si diffonde sul punto in ampie argomentazioni, il *vulnus*, in definitiva, si verrebbe a concretizzare per il fatto che risulterebbe irragionevole e in contrasto con la tutela dei superstiti l'esclusione dalla «forma di ultrattività della solidarietà familiare», assicurata dal trattamento di reversibilità, «dei familiari legati da vincoli di parentela entro il quarto grado con il dante causa e conviventi a suo carico, a fronte dell'espressa contemplazione, nel novero dei superstiti aventi titolo alla reversibilità, degli affiliati, e cioè di soggetti non legati da vincoli di sangue con il dante causa ma solo da un rapporto di natura assistenziale»;

che, infine, quanto alla rilevanza delle proposte questioni di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* ne assume la pregiudizialità sostenendo che l'eventuale declaratoria di incostituzionalità delle impugnate disposizioni, «in relazione all'uno o all'altro dei profili prospettati», comportando la «equiparazione agli orfani, ai fini della reversibilità della pensione, dei figli nati da precedente matrimonio del coniuge del pensionato conviventi a carico di quest'ultimo e/o dei nipoti *ex fratre* conviventi a carico del dante causa», farebbe venir meno l'unico motivo addotto dall'INPDAP a fondamento della determinazione di non dare ulteriore corso all'istanza pensionistica della ricorrente.

Considerato che la Corte dei conti — sezione giurisdizionale per la Regione Puglia ha denunciato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, gli artt. 17, comma 3, della legge 8 agosto 1991, n. 274 (Acceleramento delle procedure di liquidazione delle pensioni e delle ricongiunzioni, modifiche ed integrazioni degli ordinamenti delle Casse pensioni degli istituti di previdenza, riordinamento strutturale e funzionale della Direzione generale degli istituti stessi) e 7, primo comma, della legge 22 novembre 1962 n. 1646 (Modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), sia «nella parte in cui non contemplano e, quindi, implicitamente escludono dal novero dei superstiti aventi diritto alla reversibilità della pensione, i figli nati da precedente matrimonio del coniuge del pensionato di cui risulti provata la convivenza a carico dello stesso dante causa»; sia «nella parte in cui non contemplano e, quindi, implicitamente escludono dal novero dei superstiti aventi diritto alla reversibilità della pensione, i nipoti *ex fratre* del pensionato di cui risulti provata la convivenza a carico dello stesso dante causa»;

che il rimettente impugna entrambe le disposizioni muovendo dalla premessa interpretativa che esse deterrebbero la disciplina «applicabile *ratione temporis*» alla fattispecie sottoposta alla sua cognizione, giacché, «ai fini dell'individuazione dei soggetti aventi diritto al relativo trattamento di reversibilità», occorrerebbe, a suo avviso, aver riguardo proprio «alla disciplina vigente alla data del decesso dell'assicurato o del pensionato», come sarebbe del resto confermato dal fatto che la stessa legge n. 274 del 1991 stabilisce, all'art. 18, comma 1, che «le condizioni soggettive previste per il diritto al trattamento indiretto o di reversibilità debbono sussistere alla morte del dipendente o del pensionato e debbono permanere»;

che, tuttavia, ciò è in palese contraddizione con la scelta dello stesso giudice *a quo* di denunciare congiuntamente — senza peraltro spendere alcun argomento in ordine al rapporto diacronico che intercorre tra le due fonti — gli artt. 17, comma 3, della legge n. 274 del 1991 e 7, primo comma, della legge n. 1646 del 1962;

che, invero, coerentemente alla tesi privilegiata nell'ordinanza di rimessione, ne dovrebbe discendere che la disposizione applicabile *ratione temporis* andrebbe individuata unicamente nell'art. 7, primo comma, della legge n. 1646 del 1962, giacché essa soltanto costituirebbe «disciplina vigente alla data del decesso dell'assicurato o del pensionato», che, come affermato dallo stesso rimettente, risale al 7 marzo 1985;

che, peraltro, l'evidenziata contraddizione che investe la congiunta denuncia delle due predette disposizioni si riverbera anche sulle ragioni che portano il giudice *a quo* ad escludere l'applicabilità al caso di specie dell'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), il quale ha esteso la disciplina del trattamento pensionistico a favore dei superstiti di assicurato e pensionato vigente nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria a tutte le forme sostitutive ed esonerative di detto regime e, dunque, anche alle pensioni dei dipendenti pubblici;

che, difatti, come si dà conto nell'ordinanza, la disciplina dettata in materia di reversibilità delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria riconosce tale trattamento anche ai figli naturali nati da precedente matrimonio del coniuge dell'assicurato o del pensionato (art. 2, terzo comma, del d.lgs. lgt. 18 gennaio 1945, n. 39; art. 38 del d.P.R. 26 aprile 1957, n. 818); sicché, per ammissione dello stesso rimettente, le questioni sollevate sarebbero appunto irrilevanti ove si ritenesse applicabile alla fattispecie il citato art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995;

che, tuttavia, il rimettente motiva ampiamente sul fatto che, «ai fini della determinazione della cerchia dei superstiti aventi titolo alla reversibilità», l'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995 non troverebbe applicazione nel caso sottoposto alla sua cognizione, proprio perché «il fatto generatore dell'invocato trattamento di reversibilità, costituito dalla morte dell'assicurato e del pensionato, si è verificato anteriormente alla data di entrata in vigore della stessa legge», la quale non avrebbe, di per sé, effetti retroattivi;

che un tale assunto, il quale, nella sua complessiva portata, viene a negare altresì ogni rilievo alla data di presentazione della domanda di pensione da parte della ricorrente nel giudizio *a quo*, sebbene questa sia intervenuta in epoca successiva all'entrata in vigore della legge n. 335 del 1995, è dal rimettente corroborato ancora con il richiamo dell'art. 18, comma 1, della legge n. 274 del 1991, che, come detto, impone, ai fini del diritto al trattamento indiretto o di reversibilità, che le «condizioni soggettive» debbano «sussistere alla morte del dipendente o del pensionato» e debbano «permanere»;

che — anche a voler prescindere dal fatto che l'art. 18, comma 1, su cui fa leva il rimettente, ben potrebbe prestarsi ad essere letto nel senso che le «condizioni soggettive» alle quali esso si riferisce integrino piuttosto i requisiti indicati dal precedente art. 17, comma 1, e cioè l'essere «assolutamente e permanentemente inabili a qualsiasi proficuo lavoro o in età superiore a sessanta anni, conviventi a carico del dipendente o del pensionato e nullatenenti» — l'impostazione privilegiata dal rimettente, nell'escludere l'applicabilità della legge n. 335 del 1995 alla controversia che è chiamato a decidere, si pone comunque in aperta contraddizione proprio con la denuncia dell'art. 17, comma 3, della legge n. 274 del 1991, norma anch'essa non retroattiva e, ciò che più conta, entrata in vigore in epoca successiva alla morte del pensionato rispetto al quale la ricorrente nel giudizio principale rivendica il trattamento di reversibilità;

che, in definitiva, proprio alla luce della premessa interpretativa seguita dal rimettente, è priva di coerenza la scelta di denunciare l'art. 17 della legge n. 274 del 1991, congiuntamente ad altra norma precedentemente in vigore, e, al tempo stesso, negare l'applicabilità alla fattispecie dell'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995, laddove entrambe le predette norme risultano essere successive all'evento che lo stesso giudice *a quo* indica come «fatto generatore dell'invocato trattamento di reversibilità» e cioè la morte del pensionato;

che, dunque, in ragione delle evidenziate contraddizioni in cui incorre l'ordinanza di rimessione, le questioni sollevate devono essere dichiarate manifestamente inammissibili (si vedano, tra le tante, ordinanze n. 189 del 2005 e n. 189 del 2004);

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 delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17, comma 3, della legge 8 agosto 1991, n. 274 (Acceleramento delle procedure di liquidazione delle pensioni e delle ricongiunzioni, modifiche ed integrazioni degli ordinamenti delle Casse pensioni degli istituti di previdenza, riordinamento strutturale e funzionale della Direzione generale degli istituti stessi) e 7, primo comma, della legge 22 novembre 1962, n. 1646 (Modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Puglia con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2006.

*Il Presidente:* MARINI

*Il redattore:* MADDALENA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° febbraio 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 gennaio 2006*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia di Trento in materia di compensazione urbanistica - Realizzazione diretta, da parte dei proprietari delle aree gravate da vincolo preordinato all'espropriazione, di attrezzature e servizi pubblici previsti dal «Piano regolatore generale» previa convenzione con il comune - Mancata previsione di una procedura di gara - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con la normativa statale e comunitaria sull'affidamento degli appalti pubblici di lavori e servizi specie per i lavori che superano la soglia comunitaria - Esorbitanza dalle competenze statutarie per mancato rispetto dei vincoli comunitari - Violazione dei principi generali del Trattato comunitario sulla tutela della concorrenza, delle direttive CE in materia di appalti, dei principi fondamentali della legislazione statale attuativa di esse e della legislazione nazionale in tema di lavori pubblici - Richiamo alla sentenza della Corte di Giustizia europea, sez. VI, 12 luglio 2001.**

- Legge della provincia Trento 11 novembre 2005, n. 16, art. 3, comma 5, aggiuntivo dell'art. 18-*quater*, della legge della Provincia di Trento 5 settembre 1991, n. 22.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 4.

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 provincia autonoma di Trento in persona del presidente della giunta *pro tempore*, per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, della legge provinciale n. 16 dell'11 novembre 2005, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Trentino Alto Adige n. 46 del 15 novembre 2005 e recante il titolo «Modificazioni della legge provinciale 5 settembre 1991, n. 22 (Ordinamento urbanistico e tutela del territorio) Disciplina della *perequationem* della residenza ordinaria e per vacanza e altre disposizioni in materia urbanistica».

La presentazione del presente ricorso è stata decisa dal Consiglio dei ministri nella riunione del 22 dicembre 2005 (si depositeranno estratto del verbale e relazione del ministro proponente).

La legge della Provincia Autonoma di Trento, che reca modifiche alla disciplina provinciale in materia urbanistica e di governo del territorio, è censurabile relativamente alla disposizione contenuta nell'art. 3, comma 5, il quale sancisce che: «Le attrezzature e i servizi pubblici previsti dal piano regolatore generale possono essere realizzati direttamente dai proprietari delle aree gravate da vincolo preordinato all'espropriazione, previa convenzione con il comune volta ad assicurare l'effettiva realizzazione e destinazione pubblica delle attrezzature e dei servizi, nonché le loro modalità di realizzazione e gestione».

Si premette che la provincia pur vantando una competenza primaria in materia di urbanistica, lavori pubblici ed espropriazioni, ai sensi dell'art. 8, punti 5, 17 e 22 dello Statuto Speciale di Autonomia della Regione Trentino Alto Adige, (d.P.R. n. 670/1972), è tenuta comunque ad osservare i vincoli posti dalla Costituzione e dal diritto comunitario ed internazionale ai sensi dell'art.4 del medesimo statuto speciale. La citata disposizione provinciale, invece, prevedendo un sistema di realizzazione diretta di opere pubbliche, contrasta con la normativa comunitaria e statale di recepimento che disciplina le modalità di affidamento degli appalti pubblici di lavori e servizi, specie per i lavori che superano la soglia comunitaria.

In dettaglio, si ritengono violati i principi generali del Trattato comunitario sulla tutela della concorrenza e nell'ambito del mercato specifico degli appalti, le direttive 92/50/CEE (servizi), 93/36/CEE (forniture), 93/37/CEE (lavori pubblici), e 93/38/CEE (settori esclusi). Direttive attuate rispettivamente dai decreti legislativi n. 157/1995, n. 158/1995, n. 358/1992, n. 402/1998, n. 525/1999, nonché dalla legge n. 109/1994 e successive modificazioni. Tutte le citate direttive europee, nonché le nuove direttive in materia in corso di recepimento, prevedono procedure di aggiudicazione ad evidenza pubblica.

Il diritto nazionale in materia di lavori pubblici si ritiene, a sua volta, violato, *ex art.* 19, comma 1, della legge n. 109/1994 (Legge Merloni) in forza del quale, possono essere realizzati lavori pubblici esclusivamente mediante contratto di appalto o di concessione di lavori pubblici (esclusi i lavori in economia e alcuni lavori del ministero

della difesa). Inoltre, l'art. 2, comma 5, della legge n. 109/1994 e succ. mod. stabilisce che: «per le singole opere d'importo superiore alla soglia 22 dicembre 2005 comunitaria i soggetti privati sono tenuti ad affidare le stesse nel rispetto delle procedure di gara previste dalla citata direttiva 93/37/CEE». L'applicazione di tale fonte legislativa è innegabile se si considera che le ipotesi prese in considerazione contemplano valori e diritti di stretta pertinenza pubblica, in relazione ai quali il soggetto privato acquista con notazioni tipiche di «organismo di diritto pubblico», tali da non poterlo sottrarre alle procedure di evidenza pubblica.

In materia di urbanistica consensuale, ed in particolare in tema di realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione, la Corte di giustizia europea, con sentenza 12 luglio 2001 - VI sez. ha statuito che, allorché il titolare di una «concessione edilizia» di un piano di lottizzazione realizzi direttamente le opere di urbanizzazione a scomputo (totale o parziale) dei contributi dovuti per il rilascio della concessione, si tratta comunque di appalto di lavori da regolare in base alla normativa comunitaria. Dunque nel caso in cui il valore stimato dell'opera eguali o superi la soglia comunitaria la normativa sui lavori pubblici trova applicazione e con essa il procedimento di evidenza pubblica.

Pertanto l'art. 3, comma 5, della legge provinciale in esame non rispettando i vincoli comunitari eccede dalle competenze Statutarie, in contrasto con l'art. 4 dello statuto speciale e con l'art. 117, primo comma della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Si chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5 della legge provinciale di Trento n. 16 dell'11 novembre 2005, nella parte in cui consente la realizzazione di lavori pubblici senza ricorrere a procedure di gara ad evidenza pubblica, con ogni consequenziale pronuncia e si confida che, prima della discussione del ricorso la Provincia autonoma di Trento faccia autonomamente cessare la materia del contendere.*

Roma, addì 27 dicembre 2005

L'AVVOCATO DELLO STATO: Giuseppe FIENGO

06C0048

N. 21

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 26 gennaio 2006  
(della Corte d'appello di Venezia)*

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico dell'on. Vittorio Sgarbi per il reato di diffamazione pluriaggravata per le dichiarazioni da questi rese, nel corso di trasmissioni televisive, nei confronti del magistrato Raffaele Tito - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte di appello di Venezia, quarta sezione penale - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentari.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 7 ottobre 2003.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avverso la delibera della Camera dei deputati in data 7 ottobre 2003, relativa all'insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Vittorio Sgarbi nei confronti del dott. Raffaele Tito.

1. — *Va premesso in fatto:*

Vittorio Sgarbi, all'epoca ed attualmente deputato, era imputato di diffamazione pluriaggravata per avere, in quattro trasmissioni televisive della serie «Sgarbi quotidiani», diffuse dall'emittente «Canale 5» i giorni 10, 14 e 18 gennaio e 24 luglio 1997 e da lui condotte, offeso la reputazione del magistrato Raffaele Tito, con riferimento alla sua attività di sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pordenone in relazione ai procedimenti penali contro il deputato Michelangelo Agrusti e il sindaco del Comune di Buia Molinaro. La quarta trasmissione segue la presentazione di querela per le prime tre, e la commenta.

In estrema sintesi, la contestazione dava conto dell'accusa rivolta al magistrato, con le parole e le espressioni riportate nelle due imputazioni in epigrafe (originariamente oggetto di due distinti procedimenti poi riuniti), di avere approfittato della relazione sentimentale con la dott.ssa Fasan, magistrato che svolgeva funzioni di g.i.p. nel medesimo ufficio giudiziario (relazione che si assumeva in corso all'epoca dei fatti denunciati), per ottenere provvedimenti restrittivi e decisioni giurisdizionali compiacenti. Attesa la formulazione del capo d'imputazione del procedimento originariamente recante il n. 22/99 R.G., che utilizza la locuzione «i cui testi devono intendersi tutti integralmente riportati», fin d'ora va disposta l'allegazione al presente ricorso, di cui costituiscono parte integrante, delle non controverse trascrizioni dei testi delle tre trasmissioni 10, 14 e 18 gennaio 1997.

La vicenda aveva tratto origine da un memoriale del marito della Fasan, Danilo Da Re, consegnato all'Agrusti e da questi diffuso, anche ad organi di stampa. Su di essa il 22 dicembre del 1996 era stata presentata un'interrogazione parlamentare dal deputato Armando Veneto.

In relazione al contenuto delle quattro trasmissioni erano state proposte due querele autonome, da parte del dott. Tito e della dott.ssa Fasan; secondo le regole sulla competenza territoriale (avendo riguardo al domicilio delle persone querelanti ed in ragione del luogo d'esercizio dell'attività professionale del dott. Tito) erano iniziati due processi, a Treviso per la dott.ssa Fasan ed a Venezia per il dott. Tito.

Il processo di Treviso si è definito con sentenza di proscioglimento *ex art.* 129 c.p.p. in relazione all'art. 68 Cost. In data 24 febbraio 1999 infatti la Camera dei deputati, cui apparteneva lo Sgarbi, deputato, aveva deliberato che i fatti per i quali era in corso il processo concernevano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni. Il Tribunale di Treviso aveva sollevato conflitto d'attribuzioni tra i poteri dello Stato, ma il ricorso era stato dichiarato inammissibile una prima volta per questioni formali (la mancata adeguata indicazione del *petitum*). Riproposto il medesimo conflitto con atto che recepiva la censura, con ordinanza 12 dicembre 2003, n. 358 la Corte costituzionale dichiarava inammissibile anche il nuovo ricorso per una diversa questione, sempre in rito: confermando la propria giurisprudenza sul punto, la Corte ribadiva «l'esigenza costituzionale che il giudizio, una volta instaurato, sia concluso in termini certi non rimessi alle parti configgenti», non essendo ammissibile «mantenere indefinitivamente in sede processuale una situazione di conflittualità tra poteri, protraendo così *ad libitum* il ristabilimento della «certezza e definitività di rapporti», essenziale ai fini di un regolare svolgimento delle funzioni costituzionali.

1.1. — Con sentenza del 23 marzo - 13 giugno 2001 il Tribunale di Venezia ha dichiarato lo Sgarbi responsabile dei reati ascrittigli, uniti nella continuazione, e, negate le attenuanti generiche, lo ha condannato alla complessiva pena di un anno un mese di reclusione e lire tre milioni di multa. Gli ha concesso la sospensione condizionale della pena. Ha altresì condannato lui e il responsabile civile Reti Televisive Italiane S.p.A. a risarcire in solido alla parte civile Tito il danno, liquidato in via definitiva in lire trecento milioni, e le spese di lite.

Il giudice lagunare innanzi tutto argomentava proprio sul punto del perché dovesse escludersi nella fattispecie l'immunità *ex art.* 68 Cost. Lo Sgarbi aveva reso quelle dichiarazioni *extra moenia* e fuori del contesto d'iniziativa parlamentari; l'occasione delle prodezze era stato l'esercizio di mera attività professionale di natura giornalistica che «nulla ha obiettivamente a che vedere con la prerogativa accordata dall'art. 68.1 della Costituzione»; le sue dichiarazioni non potevano essere connesse con alcuna forma d'esercizio di funzioni parlamentari, non essendo individuabile alcun atto parlamentare specifico da lui adottato quale deputato; vi era solo una «vaga comunanza tematica» con atti (parlamentari) altrui, tuttavia «neppure indirettamente richiamati» in occasione della prodezza oggetto d'imputazione.

In particolare, confrontando espressamente i contenuti degli interventi televisivi e dell'interrogazione del deputato Armando Veneto, il tribunale tra l'altro argomentava che «le dichiarazioni diffamatorie rese dallo Sgarbi-conduttore televisivo neppure lontanamente appaiono essere riprodotte di quelle pronunciate nell'interpellanza»; il raffronto evidenziava appunto solo qualche comunanza tematica in sé inidonea a ricondurre le prime a quelle insindacabili e protette; specialmente il dep. Veneto si esprimeva in forma dubitativa in ordine alla verità dei fatti e chiedeva all'interlocutore istituzionale di volerla accertare, mantenendo prudenza nei confronti della fonte (il memoriale del marito della dott.ssa Fasan) e continenza ed adeguatezza espositiva, mentre lo Sgarbi consegnava il resoconto al pubblico come verità in senso rigorosamente oggettivo, senza alcun dubbio, e in un contesto espositivo dove «la denigrazione gratuita risulta essere oggettivamente prevalente rispetto a qualsivoglia contenuto informativo».

1.2. — Sul punto i motivi d'appello, richiamata la pronuncia della Camera per il ramo trevigiano del processo, deducevano che invece sussisteva il nesso con l'esercizio delle funzioni parlamentari, da riconoscersi anche quando il deputato «trasporti» *extra moenia* il senso di un dibattito politico sviluppatosi in Parlamento, indipen-

dentemente dal fatto che sia stato quel medesimo deputato ad affrontare la questione nella sede istituzionale. La difesa osservava che nel caso di specie nella trascrizione della trasmissione 10 gennaio 1997 si leggeva un esplicito richiamo a precedente interpellanza del deputato Armando Veneto (fg. 34 appello). Sarebbe stata poi irrilevante la diversità del tenore delle rispettive affermazioni (interrogazione Veneto e trasmissioni Sgarbi), posto che ai fini del riconoscimento del nesso funzionale dovrebbe sussistere non un linguaggio asettico e acritico, bensì una comunanza d'argomenti, seppur non nella forma della riproduzione integrale: ciò perché la prerogativa dell'art. 68 Cost non potrebbe che entrare in gioco quando le espressioni siano astrattamente lesive della reputazione altrui. In terzo luogo l'analisi del contenuto dell'interrogazione del deputato Veneto imporrebbe di concludere, diversamente da quanto fatto dal tribunale, che anche quel deputato ha in tale atto sviluppato una profonda critica, censurando pesantemente le condotte dei due magistrati e non esprimendosi affatto — secondo l'appellante — in forma dubitativa (non potendo giungersi a tale valutazione solo valorizzando i continui riferimenti al memoriale).

1.3. — In data 7 ottobre 2003 è intervenuta delibera con cui la Camera dei deputati ha dichiarato «che i fatti per i quali è in corso il procedimento di cui al Doc. IV *quater* n. 19 (quelli per il reato di diffamazione aggravata pendenti presso questa Corte d'appello) concernono opinioni espresse dal deputato Vittorio Sgarbi nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi del primo comma dell'art. 68 della Costituzione».

2. — *In rito.*

A norma dell'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 questa Corte dovrebbe provvedere immediatamente con sentenza a norma dell'art. 129 del codice di procedura penale.

Con sentenza 16 aprile 2004, n. 120 la Corte costituzionale ha già avuto occasione di affermare che la nuova normativa non ha innovato la predetta disposizione costituzionale, limitandosi a renderne esplicito il contenuto, confermando la necessità della connessione alla funzione parlamentare degli atti tipici o non tipici, a prescindere dal criterio della localizzazione.

Va subito chiarito che il precedente specifico per il ramo trevigiano del processo (quello in cui era persona offesa la dott.ssa Fasan) non ha alcuna rilevanza poiché, come riferito, la Corte costituzionale ha definito quella procedura con pronuncia in rito sicché la questione che si affronta è rimasta del tutto impregiudicata nel suo merito.

3. — *Nel merito.*

Va confermato innanzitutto che l'unica questione da affrontare in questa sede è quella se nelle quattro trasmissioni televisive indicate nelle due imputazioni lo Sgarbi abbia svolto attività connessa alla funzione parlamentare. In particolare esulano del tutto le diverse questioni dell'eventuale natura oggettivamente diffamatoria di talune espressioni o del contesto espositivo di alcune o tutte le trasmissioni e, poi, dell'eventuale sussistenza del diritto di critica o del diritto di cronaca o dell'esercizio d'attività o critica politica, anche solo putativi, tali questioni afferendo il merito del processo di cui questa Corte è investita a seguito e nei limiti devolutivi degli atti d'impugnazione e di cui dovrà occuparsi nel caso il processo possa proseguire.

Nella già richiamata importante sentenza n. 120 del 2004 la stessa Corte ha insegnato e statuito «una volta per tutte ed in modo esaustivo» (così testualmente nella sentenza) il contenuto della prerogativa parlamentare prevista nel primo comma dell'art. 68 Cost., che segna i confini oltre i quali la giurisdizione non può spingersi, chiarendo in via definitiva che la connessione con l'esercizio di funzioni parlamentari (intese come riferibili in astratto ai lavori parlamentari prescindendo dalla «localizzazione» dell'atto) è il presidio delle prerogative parlamentari e, insieme, del principio d'eguaglianza e dei diritti fondamentali dei terzi lesi sicché, anche dopo la legge n. 240/2003, non «ogni espressione dei membri delle Camere, in ragione del rapporto rappresentativo che li lega agli elettori, è per ciò solo assistita dalla garanzia dell'immunità».

L'espressione dei membri delle Camere partecipa quindi dei diritti propri d'ogni cittadino (appunto, esercizio del diritto d'attività politica, di critica, di cronaca, di manifestazione del pensiero), ottenendo le tutele previste per tali tipi di diritti, ma gode dell'immunità solo quando sia connessa non alla mera qualità soggettiva di parlamentare ma al dato oggettivo dei lavori parlamentari: altrimenti la prerogativa dell'insindacabilità si trasformerebbe in privilegio personale.

Sul punto la Corte costituzionale ha significativamente ricordato la giurisprudenza recente della Corte europea dei diritti dell'uomo (decisioni 30 gennaio 2003) sull'esigenza di una stretta interpretazione dell'immunità ogni qualvolta manchi un chiaro legame tra opinione espressa ed esercizio delle funzioni parlamentari, in ragione dell'effetto di negazione del diritto essenziale di agire in giudizio per il cittadino soggetto leso.

Solo il riferimento in astratto ai lavori parlamentari consente pertanto di individuare il nesso funzionale. Con due importanti e consolidate precisazioni: che si prescinde da ogni criterio di «localizzazione» (sicché possono rientrare nell'immunità anche attività svolte all'esterno del «sito» Parlamento); che non vi è automatica equivalenza tra atto non previsto dai regolamenti parlamentari e atto estraneo alla funzione parlamentare.

Ulteriore importante chiarimento si evince tra le altre dalla sentenza n. 508 del 2002 (proprio nell'ambito di quella che con suggestiva espressione potrebbe definirsi ormai la giurisprudenza sgarbiana della Corte costituzionale, attesi gli ormai davvero numerosi precedenti specifici relativi all'odierno imputato): il richiamo ai lavori parlamentari deve essere specifico e circostanziato, non bastando un generico riferimento all'«occuparsi quotidianamente dei problemi della giustizia e del contrasto alla malagiustizia».

Il richiamo necessario a specifici lavori parlamentari trova una sua ragionevole ed essenziale spiegazione, pure evidenziata dalla Corte (per tutte sent. 25 luglio 2001, n. 289): la soggezione di tali lavori alle regole proprie del diritto parlamentare; così da un lato si evita un'immunità *legibus soluta*, dall'altro si garantisce la pienezza della salvaguardia delle prerogative parlamentari essendo appunto i relativi controlli ed interventi attribuiti agli stessi organi parlamentari. Ecco perché per il riconoscimento dell'operatività dell'immunità è indispensabile un rigoroso legame tra le espressioni di pensiero di colui che ha la qualità di parlamentare e i lavori parlamentari: perché solo tale legame assicura che il contenuto dell'attività sia stato già valutato nella sede costituzionalmente competente; altrimenti, come avvertito dalla Corte l'immunità si risolverebbe in un privilegio personale che annienta diritti di rango costituzionale altrui senza che ciò risponda a specifiche e prevalenti esigenze sistematiche.

3.1. — Attraverso le parole della relatrice la Camera cui appartiene lo Sgarbi argomenta la delibera d'insindacabilità sostanzialmente con tre rilievi.

Il primo: lo Sgarbi nelle trasmissioni si sarebbe limitato a «formulare una precisa denuncia nei confronti della mala giustizia riproducendo un fatto relativo a un pubblico ministero e ad un g.i.p., precisamente il dott. Tito, il denunciante relativamente al caso che ci occupa, e la dott.ssa Fasan, entrambi in carico presso il Tribunale penale di Pordenone», fatti che traevano «origine da una denuncia ufficialmente realizzata dal marito della dott.ssa Fasan che denunciava l'esistenza di una relazione sentimentale tra il dott. Tito e la dott.ssa Fasan e riportava fatti, dichiarazioni specifiche e incontri avvenuti tra questi due magistrati nei quali si aveva l'abitudine di discutere di questioni giudiziarie in corso presso il Tribunale di Pordenone, quindi fatti che agli stessi erano affidati nel loro ruolo specifico, rispettivamente, di g.i.p. e di pubblico ministero»; lo Sgarbi «non faceva altro che denunciare un gravissimo episodio di malagiustizia, ricollegandosi peraltro a fatti e iniziative parlamentari specifiche» e il riferimento era all'interrogazione presentata dall'on. Armando Veneto sul caso Agrusti. Aggiungeva sul punto la relatrice che «si tratta di una denuncia (“motivata e documentata circa un fatto realmente increscioso per la nostra giustizia”) che l'on. Sgarbi ha fatto bene a portare a conoscenza dei cittadini e del pubblico e che è strettamente connessa all'attività e alla funzione parlamentare che l'on. Sgarbi svolgeva e svolge ancora oggi».

Il secondo rilievo era infatti che «si tratta di un'attività che l'on. Sgarbi svolge sovente perché egli si occupa quotidianamente dei problemi della giustizia, del contrasto alla malagiustizia».

Il terzo rilievo era al «precedente» sugli stessi fatti, per il procedimento separato di Treviso con persona offesa la dott.ssa Fasan; così si esprimeva sul punto la relatrice: «Il Tribunale di Treviso sollevò al riguardo un conflitto di attribuzione che la Corte costituzionale rigettò».

Il secondo ed il terzo rilievo non sono pertinenti, per quanto anche già argomentato: il ricorso del Tribunale di Treviso non è stato rigettato ma dichiarato inammissibile per ragioni afferenti il rito. Il riferimento generico ad attività di «contrasto della malagiustizia» è inidoneo a costituire il nesso funzionale.

Nessuno di questi due rilievi pertanto è idoneo a costituire presupposto legittimo per una valutazione di insindacabilità.

3.2. — Il primo rilievo è invece quello sicuramente decisivo, e pone due problemi in diritto ed uno in fatto.

3.2.1. — In questo caso, infatti, il collegamento tra quanto detto dallo Sgarbi nelle quattro trasmissioni e i lavori parlamentari è costituito dall'interrogazione presentata da altro parlamentare, interrogazione che nel processo di primo grado non si è in alcun modo documentato abbia avuto seguito e, tantomeno, abbia su quella specifica tematica coinvolto durante i lavori parlamentari il deputato Sgarbi. Sul punto la difesa aveva chiesto di sentire il deputato Veneto, ed è pendente questione in rito specificamente riproposta nei motivi d'appello, ma appare evidente che essendo i lavori parlamentari documentati congruamente il tema poteva essere oggetto di prova anche documentale.

Ciò pone la questione «se un deputato possa giovarsi, ai fini della non sindacabilità di sue dichiarazioni, dell'attività ispettiva posta in essere sul medesimo tema da altri membri delle Camere». Si tratta di questione che più volte è stata allegata dalla Camera dei deputati in precedenti giudizi su conflitti di attribuzione, anche relativi allo stesso odierno imputato appellante, ma la Corte nei procedimenti sgarbiani non ha finora ritenuto la necessità di trattarla compiutamente al fine del decidere le singole questioni proposte, per l'assorbente considerazione che in quei casi il riferimento sarebbe stato comunque inidoneo, in ragione del suo contenuto, ad offrire copertura parlamentare alle affermazioni dello Sgarbi (in tal senso, per tutte, sent. 4 dicembre 2002, n. 508 e la già ricordata sent. n. 289/2001).

Il secondo problema in diritto riguarda la riconoscibilità dell'immunità anche nei casi in cui la divulgazione in ipotesi diffamatoria (epperò, sempre in ipotesi, riproduttiva di contenuto di lavori parlamentari sia pure con protagonisti attivi diversi dal successivo «esternatore») avvenga durante una trasmissione televisiva in cui chi «parla» non è colui che interviene come parlamentare ospite e per riferire dei «suoi» lavori parlamentari o, comunque, di «lavori parlamentari», ma chi conduce le trasmissioni, sulla base di un rapporto contrattuale retribuito con l'editore televisivo, rapporto che nulla ha in sé a che vedere con il temporalmente contestuale svolgimento del mandato parlamentare. In altri termini la questione è se chi è pagato da un terzo per scegliere cosa dire e poi effettivamente dire, con retribuzione che è altro rispetto alla (sola) indennità prevista dall'art. 69 Cost per i membri del Parlamento, quando parla pagato dal terzo possa comunque godere delle prerogative parlamentari, quasi realizzandosi una sorta di esercizio di funzione parlamentare a richiesta retribuita da soggetto diverso dallo Stato.

Anche questo aspetto non risulta ancora espressamente affrontato dalla Corte costituzionale, che pure in più occasioni vi ha accennato, e sempre per la mancanza di una rilevanza decisiva nei casi concreti già trattati.

3.2.2. — Quanto al secondo aspetto la Corte ritiene che la prestazione di un'attività lavorativa retribuita da terzi, da parte di chi è pure parlamentare, non sia in sé elemento idoneo ad influire sulla applicabilità o meno dell'immunità *ex art. 68.1 Cost.* Una volta infatti chiarito che l'immunità non riguarda la persona del parlamentare in quanto tale, non essendo un privilegio personale connesso oggettivamente al mero fatto della qualità di eletto, non appare esservi una ragione sistematica (in assenza di puntuali disposizioni normative sul punto) per differenziare la posizione del parlamentare che intervenga in un comizio piuttosto che in un dibattito o in una trasmissione televisiva (sia ospite o conduttore, anche professionalmente retribuito). La problematica del doppio lavoro del parlamentare e del contesto in cui l'attività lavorativa personale si affianca all'attività lavorativa funzionale di parlamentare è certo attuale, ma allo stato della legislazione può rilevare sotto l'aspetto dell'opportunità, dell'etica, della fedeltà al mandato chiesto e ottenuto dai cittadini elettori, dell'efficacia del suo adempimento, non avendo invece incidenza dirimente in questa sede. Perché la conclusione cui, per quanto si è argomentato alla stregua degli insegnamenti ricordati della Corte costituzionale, si deve pervenire è che, quale che sia il contesto logisticamente estraneo alle mura parlamentari, ciò che solo importa è che l'opinione che è manifestata fuori sia funzionalmente connessa ai lavori parlamentari.

3.2.3. — Per il primo e in realtà fondamentale aspetto, appare certamente legittima (e più appropriata) l'interpretazione che limiti l'immunità alle sole proprie opinioni espresse nei lavori parlamentari: l'immunità è istituto eccezionale, scopo della salvaguardia è la libertà di opinione del singolo parlamentare nei relativi lavori, e tale finalità si realizza e si consuma garantendo al singolo parlamentare di poter manifestare le opinioni che vuole con il solo limite dei controlli e degli interventi propri del diritto parlamentare. In tal contesto interpretativo, riferirsi all'opinione resa da un altro parlamentare durante i lavori parlamentari atterrebbe sempre, chiunque sia l'autore del riferimento, a diritto di cronaca, a diritto di critica, ad esercizio di attività politica, mai potrebbe costituire partecipazione all'immunità che garantisce quello specifico e diverso parlamentare.

Ed invero, applicando le generali positive regole ermeneutiche il significato proprio delle parole secondo la loro connessione e la natura eccezionale della previsione costituzionale dell'art. 68 (significativamente riconosciuta dalla più consolidata dottrina come costitutiva e non dichiarativa o ricognitiva) limitano l'immunità a colui che l'opinione ha manifestato o ha dato il voto. Anche la giurisprudenza della Corte europea, già ricordata, concorre al medesimo risultato ermeneutico.

Aderendo a questa interpretazione, nel caso di specie, poiché l'atto parlamentare cui si fa riferimento è di soggetto diverso dall'imputato, difetta questo essenziale presupposto per l'esercizio dello speciale potere attribuito dall'art. 68.1. Cost. alla Camera dei deputati.

Deve a questo punto prendersi atto che con la recente sentenza 15-19 novembre 2004, n. 347 la Corte costituzionale, decidendo il conflitto di attribuzioni sorto tra il Tribunale di Roma ed il Senato della Repubblica relativa-

mente ad affermazioni rese dal sen. Marcello Pera nel 2001 nei confronti dei magistrati Caselli, Teresi ed Ingroia, ha motivatamente scelto questa interpretazione, insegnando che «anche l'estensione dell'immunità (operata dalla giurisprudenza della Corte) alle dichiarazioni rese all'esterno della sede parlamentare, riproduttive e divulgative di atti costituenti esercizio di funzioni parlamentari, non può che riferirsi agli atti che il medesimo parlamentare riproduce e divulga, con la conseguente irrilevanza di quelli posti non da lui, ma da altri membri del Parlamento».

3.2.4. — Nella fattispecie, comunque, conduce alla medesima conclusione anche l'adesione ad interpretazione che «estenda» a tutti i parlamentari l'immunità prevista per chi ha manifestato l'opinione. Tale interpretazione, in definitiva, riconoscerebbe a tutti gli altri parlamentari la copertura in relazione alla divulgazione all'esterno dell'opinione di un determinato parlamentare nell'ambito dei lavori parlamentari; ciò ovviamente anche nel caso in cui gli altri parlamentari non siano personalmente intervenuti sullo specifico tema oggetto dell'opinione, nel corso del medesimo dibattito o in tempi successivi, e comunque nell'ambito di attività riconducibili ai lavori parlamentari.

È infatti da ritenere che pure in questo caso debba sussistere il limite oggettivo che vale per il medesimo parlamentare che quell'opinione abbia espresso: deve trattarsi di sostanziale ripetizione e non anche di integrazione o modificazione di quella espressa nell'ambito dei lavori parlamentari.

Si tratta di limite su cui concordano dottrina e giurisprudenza della Corte costituzionale (numerose sono le decisioni, anche sgarbiane, nelle quali è stato affermato essere necessario che vi sia quantomeno «una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell'ambito di queste ultime»: per tutte, sent. n. 257 del 20 giugno 2002).

Si noti, a questo punto, che proprio l'ovvia necessità di rispettare questo limite finisce con l'introdurre altro argomento a favore dell'interpretazione «restrittiva» esposta per prima: se infatti il parlamentare che «esterna» l'opinione di diverso parlamentare è tenuto comunque al rispetto della sostanziale corrispondenza di significati con il contenuto di quell'opinione, in realtà egli viene a trovarsi nelle stesse condizioni di un qualunque cronista, critico, politico, finanche cittadino già legittimato a riferire dei pubblici lavori parlamentari e soggetto ai soli usuali obblighi di rispetto del contenuto e della continenza espositiva.

Potrebbe argomentarsi che permarrebbe comunque una differenza tra cronista, critico, politico non parlamentare e cittadino, tenuti al rispetto dei limiti imposti all'esercizio dei rispettivi diritti, e il parlamentare, invece non soggetto al limite della continenza espositiva, e che tale differenza potrebbe giustificare l'adozione dell'interpretazione estensiva. Ma ci si potrebbe chiedere se — obbligata la connessione oggettiva ai lavori parlamentari (di altri) — si giustifichi l'immunità sulle sole modalità espositive, così individuando in esse un valore-bene di rilievo costituzionale tale da giustificare l'estensione dell'applicazione di una norma eccezionale di tale rilievo da comportare l'immunità penale.

3.2.4.1. — Orbene, l'interrogazione del deputato Armando Veneto è stata presentata nella seduta 122 del 22 dicembre 1996 (e va disposta l'allegazione anche di tale testo come parte integrante di questo ricorso per gli immediati riscontri che esso consente ed agevola), quindi prima delle quattro trasmissioni televisive. E nella prima di queste, quella del 10 gennaio 1997, come esattamente dedotto in uno dei due atti d'appello ed invece non considerato dal primo giudice, lo Sgarbi ebbe a richiamarla espressamente («... E queste cose le dico io? No: non potrà essere querelato, perché sono dette in una interrogazione parlamentare ... Tutte queste cose sono riassunte in un'interpellanza parlamentare, presentata al Ministro di grazia e giustizia dal deputato Armando Veneto, del PDS»).

Si tratta allora, ed ecco infine il problema in fatto, di verificare se vi sia quella sostanziale corrispondenza tra contenuto dell'interrogazione e dichiarazioni televisive dello Sgarbi per cui sono state presentate dal dott. Tito le due querele originanti i due procedimenti oggi riuniti e per cui pendono le specifiche imputazioni già valutate dal tribunale lagunare.

A giudizio di questa Corte distrettuale tale sostanziale corrispondenza non vi è (e va ancora precisato che questa valutazione attiene esclusivamente al punto della procedibilità ulteriore dell'azione penale, lasciando impregiudicati — nell'ipotesi che la Corte adita dovesse accogliere questo ricorso — gli ulteriori punti della sussistenza eventuale dei diritti di critica anche politica, o di cronaca, o addirittura di una putativa convinzione di agire in condizioni di immunità — invero i motivi d'appello non contestano la natura oggettivamente diffamatoria delle espressioni usate nei confronti del dott. Tito, punto della decisione pertanto ormai precluso ad ulteriori valutazioni —).

L'interrogazione del deputato Veneto si richiama sostanzialmente alla dichiarazione del marito della dott.ssa Fasan, Danilo Da Re, il cui contenuto segue sinteticamente punto per punto.

3.2.4.2. — Bene, in tale dichiarazione non si parla mai del caso Molinaro (sindaco di Buia); ed effettivamente anche nell'interrogazione del deputato Veneto di tale caso non si parla. Ma il capo di imputazione relativo al procedimento originariamente recante il n. 706/98 contesta anche le espressioni relative a quel caso e in primo grado è intervenuta motivata condanna anche per esse (si tratta della trasmissione del 24 luglio 1997).

Di tutta evidenza appare pertanto che la delibera della Camera contro cui qui si ricorre abbia in ogni caso e comunque esorbitato dai poteri attribuiti a quel Potere dello Stato, imponendo all'autorità giudiziaria una sentenza di improcedibilità anche per un'autonoma ipotesi di reato per cui in primo grado vi è stata condanna e che questa Corte dovrebbe ulteriormente conoscere, nell'ambito dei poteri giurisdizionali che le sono dati a seguito della rituale impugnazione anche su tale capo della sentenza, e di cui mai si è specificamente trattato in lavori parlamentari.

3.2.4.3. — Per quanto riguarda le altre affermazioni, relative alle vicende del deputato Michelangelo Agrusti, la lettura dei due documenti-parametro (l'interrogazione del deputato Armando Veneto, le trascrizioni delle quattro trasmissioni) impone di condividere in particolare una delle valutazioni già operate dal tribunale e di cui si è prima dato conto.

L'interrogazione richiama l'esposto-dichiarazione del Da Re e, indicandone i vari passaggi, se commenta trattarsi di comportamenti gravi evidenza però contestualmente la necessità di un rigoroso «accertamento», parlando di fatti che «potrebbero costituire più gravi reati e che solo una approfondita indagine potrà evidenziare». L'esposizione del contenuto della dichiarazione del Da Re è sempre preceduto, punto per punto, da locuzioni tipo «si legge», «a leggere», «in particolare pare che», «che sarebbe stata frutto dell'accordo», «aggiunge il Da Re», «prosegue il Da Re».

In particolare l'interrogazione conclude la parte espositiva con questa specifica opinione: «il racconto del sig. Da Re è denso di particolari ed individua fonti di prova utili per accertare la verità, a condizione che si agisca con immediatezza, prima cioè che il potere del quale sono dotati i personaggi da investigare valga ad inquinare le prove» e «i riscontri alle dichiarazioni del Da Re serviranno, non solo per conoscere i fatti, ma anche per saggiare la credibilità dello stesso che, tuttavia, pare essere in possesso di conoscenze particolareggiate e riscontrabili anche attraverso l'esame dei fascicoli processuali citati; primo fra tutti quello relativo alla vicenda Agrusti, conclusasi con l'assoluzione dell'imputato in grado d'appello, dopo che la sentenza, a firma della dott.ssa Fasan, aveva interpretato i dati probatori in senso accusatorio».

Chiaro appare il senso ed il contenuto dell'interrogazione: sono denunciati comportamenti gravi, la fonte pare molto informata, è necessario accertare con rapidità come stanno i fatti, investigando efficacemente anche saggiando l'attendibilità della fonte, per poter eventualmente adottare i consequenziali provvedimenti per garantire la dignità dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali in Pordenone.

Si rivela così infondata la doglianza dei motivi di appello relativa alla valutazione che anche il tribunale ha fatto del tenore dell'interrogazione: non si tratta di aver esasperato i richiami continui al Da Re come autore delle affermazioni, è lo stesso interrogante che (e doverosamente! per rispetto dei fatti e della propria funzione) parla espressamente di accertamento della verità e di saggiare la credibilità della fonte (che, non si dimentichi, era marito animato da pur comprensibili volontà di rivalsa).

Nelle affermazioni documentate nelle quattro trasmissioni televisive, invece, lo Sgarbi «si appropria del resoconto che proviene immediatamente dall'on. Veneto e mediamente da altre fonti di informazione, lo rielabora grossolanamente e, alteratolo, lo consegna all'opinione pubblica come narrazione di fatti realmente accaduti, come descrizione di una sequenza di accadimenti quali sono stati e sono nella realtà, come verità in senso rigorosamente oggettivo, mai come “una” delle verità possibile» (così il tribunale a pag. 7 della motivazione della prima sentenza di merito).

In altri termini, la pur astrattamente verosimile ipotesi da verificare (ancorché con le anche condivisibili stigmatizzazioni di gravità ed urgenza) del deputato Armando Veneto diviene il fatto accertato e come tale meritevole di censura. L'opinione parlamentare del deputato Veneto nell'esternazione dello Sgarbi diviene altro fatto, altra opinione, opinione integrata e modificata.

Basta leggere il contenuto dei capi di imputazione (con le espressioni che per rispetto della Corte adita non si rinnovano in questa parte del testo del ricorso, ma che sono anche negli allegati che il ricorso integrano, come avvertito) per cogliere che l'opinione partecipata al pubblico televisivo dallo Sgarbi è che i due magistrati hanno avuto un legame sentimentale e sessuale fin da prima dell'inizio dei procedimenti interessanti l'Agrusti, dando vita ad un contesto dove il sesso e il lavoro si compenetravano ed il secondo era strumentalizzato e dipendente dal primo. Un fatto, una situazione differente — dall'ipotesi da verificare con urgenza, al fatto storico accertato e verificato — che significativamente allo stato il tribunale ha escluso sussistere, avendo collocato il sorgere della non contestata relazione sentimentale tra i due magistrati dopo la trattazione dei procedimenti oggetto della

dichiarazione del Da Re (e dell'interrogazione Veneto). Ed è significativo che gli stessi motivi d'appello, pur contestando tale ricostruzione del primo giudice del merito, tuttavia non giungano a dedurre che la relazione debba, o possa, essere retrodatata a prima del compimento di tutti gli atti procedurali riguardanti l'Agrusti.

4. — Per le ragioni ora esposte deve essere proposto ricorso per conflitto d'attribuzione tra Poteri dello Stato avverso la delibera della Camera dei deputati che in data 7 ottobre 2003 ha stabilito l'insindacabilità delle dichiarazioni di Vittorio Sgarbi nei confronti di Raffaele Tito, per le quali è in corso procedimento penale davanti a questo giudice, risultando tale delibera adottata senza che ricorrano i presupposti per l'applicabilità dell'art. 68.1 Cost.

Va da ultimo rilevato che questa Corte d'appello è legittimata a sollevare conflitto, poiché organo giurisdizionale, in posizione d'indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, per il procedimento di cui è investito, la volontà del Potere cui appartiene, e che altresì sussiste la legittimazione della Camera dei deputati ad essere parte nel presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68 primo comma della Costituzione.

5. — Infine, poiché la Corte costituzionale ha ripetutamente insegnato che è onere del notificante attivarsi perché il procedimento di notificazione si concluda con il ritorno degli atti nella sua disponibilità nel tempo utile per il rituale proseguimento del processo (sentenze nn. 247 e 278 del 2004), per osservare il termine dei venti giorni per il successivo deposito, termine ritenuto perentorio nella giurisprudenza della Corte adita, vanno adottate le disposizioni organizzative di cui al dispositivo che segue.

Il presente processo penale deve pertanto essere sospeso, a norma del richiamo operato dall'art. 37.5, legge n. 87/1953 anche al precedente art. 23.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 68 Cost. 3, legge n. 140 del 20 giugno 2003, 37 e 38, legge n. 87 dell'11 marzo 1953.*

*Chiede che la Corte costituzionale dichiari che non spetta alla Camera dei deputati deliberare che i fatti per i quali è in corso il procedimento penale d'appello nei confronti del deputato Vittorio Sgarbi, recante il n. 2587/01 R.G. App. e di cui al presente ricorso, riguardano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione e, per l'effetto, annulli la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 7 ottobre 2003.*

*Visti gli artt. 37.5 e 23, legge n. 87/1953 sospende il giudizio, dando atto che del ricorso è data lettura nel pubblico dibattimento.*

*Visto l'art. 26 delibera Corte costituzionale 16 marzo 1956, recante Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, dispone che il presente ricorso sia depositato nella cancelleria della Corte costituzionale e, fin d'ora, dispone che il dirigente la cancelleria di questa Corte predisponga attività e servizio idonei ad assicurare che dopo l'eventuale ordinanza di ammissibilità del proposto ricorso, il medesimo ricorso sia depositato nella cancelleria della Corte costituzionale con la prova delle notificazioni eseguite a norma dell'art. 37.4, legge n. 87/1953 entro venti giorni dalla notificazione alla Camera dei deputati in persona del suo Presidente.*

*Dispone l'allegazione al presente ricorso delle trascrizioni delle trasmissioni 10, 14 e 18 gennaio 1997 e del testo dell'interrogazione parlamentare del deputato Armando Veneto.*

Venezia, addì 12 aprile 2005

*Il Presidente: ZAMPETTI*

*L'estensore: CITTERIO*

AVVERTENZA:

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 473/2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, 1ª s.s., n. 1 del 4 gennaio 2006.

06C0067

## N. 20

Ordinanza del 15 novembre 2005 emessa dal Giudice di pace di Aosta  
nel procedimento civile vertente tra Autosalone Columbia S.n.c. contro Regione Valle d'Aosta

**Circolazione stradale - Patente a punti - Obbligo del proprietario del veicolo di indicare i dati del trasgressore non identificato al momento dell'infrazione - Irrogazione di elevata sanzione pecuniaria in caso di inosservanza - Violazione del principio di eguaglianza - Disparità di trattamento fra cittadini in base alle loro disponibilità economiche - Irragionevole previsione di sanzione non riconducibile alla trasgressione di norma comportamentale relativa alla circolazione stradale.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 180, comma 8, e 126-*bis*, comma 2 (in combinato disposto).
- Costituzione, art. 3.

## IL GIUDICE DI PACE

Nel procedimento civile sopra citato, promosso con ricorso del 22 giugno 2005, pervenuto per posta in cancelleria il 2 luglio 2005, da ditta «Autosalone Columbia S.n.c.», in persona del legale rappresentante Solari Federico, rappresentata e difesa dagli avv. Nicola Chilin del Foro di Padova e Claudio Dalle del Foro di Aosta ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Aosta, via G. Rey n. 1/A, come da delega a margine del ricorso;

Contro presidente della Regione autonoma Valle d'Aosta, nella sua qualità di prefetto, rappresentato dal dott. Stefano Ferrucci, come da delega permanente depositata, avente per oggetto: opposizione *ex art. 22-bis* della legge n. 689/1981 avverso l'ordinanza ingiunzione prot. 12016/1/C.d.s. del 25 maggio 2005, con la quale il prefetto aveva respinto il ricorso presentato da parte ricorrente avverso il verbale n. 180/0000005971 del 30 agosto 2004 elevato dalla Polizia stradale di Aosta per violazione dell'art. 180/8, per non aver ottemperato all'invito di fornire alla Polizia, ai sensi dell'art. 126-*bis*, comma 2, le generalità del conducente del veicolo targato CH513DE, di proprietà della ricorrente, che aveva violato l'art. 142/8 del c.d.s. come da verbale n. ATX0000068847 del 14 gennaio 2004 della Polizia stradale di Aosta;

Premesso che all'udienza di prima comparizione del 9 novembre 2005 parte ricorrente ha sollevato in via preliminare questione di legittimità costituzionale, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, del combinato disposto dell'art. 180/8 e dell'art. 126-*bis*, comma 2, del c.d.s. nella parte in cui quest'ultimo prevede che «se il proprietario del veicolo omette di fornirli, si applica a suo carico la sanzione prevista dall'art. 180, comma 8»;

Sentito il rappresentante dell'amministrazione convenuta, che si oppone;

Letti gli atti e sciolta la riserva formulata in tale udienza;

## I N D I R I T T O

La questione è sollevata in quanto viola il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Infatti, nel mentre si impone al titolare di una ditta o di indicare quale dipendente sia stato alla guida di un veicolo aziendale in un determinato giorno, oppure di effettuare il pagamento di una somma di denaro, di fatto si impone *ex lege* una evidente disparità di trattamento tra i cittadini, in particolare tra coloro che hanno la capacità patrimoniale di assolvere all'adempimento imposto e coloro che non hanno tale capacità: i primi, qualora non sia possibile risalire all'effettivo conducente del veicolo, potranno avere la possibilità di evitare la menzione di un nominativo pagando la sanzione, mentre i secondi saranno costretti ad indicare un nominativo che funga da «caprio espiatorio».

La norma costituzionale sopra richiamata appare poi violata anche sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto la sanzione prevista per il proprietario del veicolo non è riconducibile alla trasgressione di una specifica norma relativa alla circolazione stradale. Si osserva anzi che, quasi sempre, e comunque nel caso in questione, la parte ottempera all'invito di «rispondere» all'autorità, presentandosi o scrivendo, espondendo tuttavia di non poter fornire tali dati, tenuto anche conto che la richiesta perviene a distanza di molti mesi dall'avvenuta violazione, e tale motivazione è sicuramente legittima e ragionevole. D'altra parte, non esiste nel codice della strada alcuna norma che imponga al proprietario di un veicolo di prendere nota giornalmente dei dati del conducente, familiare o dipendente, al quale affida temporaneamente il proprio automezzo e dunque non si vede quale norma comportamentale possa essere a lui contestata.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente in relazione al combinato disposto dell'art. 180/8 e dell'art. 126-bis, comma 2 del c.d.s., nella parte in cui quest'ultimo prevede che «se il proprietario del veicolo omette di fornirli, si applica a suo carico la sanzione prevista dall'art. 180, comma 8», per violazione dell'art. 3 della Costituzione, per le ragioni di cui in motivazione;

Dispone la sospensione del procedimento in corso;

Ordina:

la notificazione della presente ordinanza alle parti costituite;

la notificazione della presente ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri;

la comunicazione della presente ordinanza ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritti.

Manda alla cancelleria.

Aosta, addì 12 novembre 2005

Il giudice di pace: PASCALE

06C0059

N. 21

Ordinanza del 24 ottobre 2005 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da Parlato Paola contro Ministero della giustizia ed altri

**Magistratura - Indennità giudiziaria - Spettanza ai magistrati assenti dal lavoro per maternità e puerperio - Esclusione - Ingiustificato deterioro trattamento dei magistrati rispetto al personale femminile delle segreterie e cancellerie giudiziarie, cui detta indennità è attribuita in forza dell'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 e delle analoghe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri.**

- Legge 19 dicembre 1981, n. 27, art. 3, comma 1.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 2805/2000 proposto da Parlato Paola, rappresentata e difesa dall'avv. Graziano Dal Molin, nello studio del quale è elettivamente domiciliata in Milano, via G. Leopardi n. 22;

Contro il Ministero di grazia e giustizia (ora: della giustizia), in persona del Ministro in carica, il Ministero del tesoro (ora: dell'economia e delle finanze), in persona del Ministro in carica, la Direzione provinciale del Tesoro di Como, in persona del direttore *pro tempore*, rappresentati e difesi dalla Avvocatura distrettuale dello Stato, presso cui sono domiciliati *ex lege* in Milano, via Freguglia n. 1, per l'accertamento del diritto della ricorrente a vedersi corrispondere l'indennità giudiziaria di cui all'art. 3 della legge 19 febbraio 1991, n. 27 nei periodi di congedo straordinario di assenza obbligatoria e facoltativa previsti dagli artt. 4 e 7 della legge n. 1204 del 1971; e per la condanna delle amministrazioni resistenti al pagamento delle relative somme anche durante i periodi di seguito descritti:

dal 18 settembre 1998 al 10 febbraio 1998 (astensione obbligatoria per gravidanza e maternità *ex art.* 4 legge n. 1204/1971);

dal 13 maggio 1999 al 10 settembre 1999 (astensione facoltativa per maternità *ex art.* 7 legge n. 1204/1971);

e conseguentemente, alla restituzione di quanto indebitamente recuperato, il tutto con rivalutazione monetaria ed interessi legali accessori dal dovuto all'effettivo saldo.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia, del Ministero dell'economia e delle finanze e della Direzione provinciale del Tesoro di Como;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore alla pubblica udienza del 13 luglio 2005 il ref. Vincenzo Blanda;

Udito, ai preliminari, l'avv. Alessandro Dal Molin in sostituzione dell'avv. Graziano Dal Molin, per la ricorrente;

Considerato in fatto ed in diritto quanto segue.

#### F A T T O

Con il ricorso in epigrafe la dott.ssa Paola Parlati, in qualità di magistrato ordinario, ha chiesto l'accertamento del diritto a vedersi corrispondere l'indennità giudiziaria di cui all'art. 3 della legge 19 febbraio 1991, n. 27, nei periodi di congedo straordinario, di assenza obbligatoria e facoltativa previsti dagli artt. 4 e 7 della legge n. 1204 del 1971 e la condanna delle amministrazioni resistenti al pagamento delle relative somme per i periodi in cui la ricorrente si era assentata dal lavoro per maternità e puerperio, con la conseguente restituzione degli importi che asserisce indebitamente recuperati (il tutto con rivalutazione monetaria ed interessi legali accessori dal dovuto all'effettivo saldo), per i seguenti motivi:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, come implicitamente modificata dalle leggi n. 425/1984, n. 51/1989, n. 59/1989, n. 335/1995 e dal d.P.R. n. 44/1990. Eccesso di potere per disparità di trattamento, ingiustizia manifestata, incongruità, illogicità, contraddittorietà.

La legge 19 febbraio 1981, n. 27, ha previsto un'indennità non pensionabile da corrispondere ai magistrati ordinari «in relazione agli oneri che gli stessi incontrano nello svolgimento della loro attività... con esclusione dei periodi di congedo straordinario, di aspettativa per qualsiasi causa, di assenza obbligatoria o facoltativa prevista dagli artt. 4 e 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 e di sospensione dal servizio per qualsiasi causa».

Successivamente la costante evoluzione giurisprudenziale ha attribuito all'indennità giudiziaria natura strettamente retributiva, indipendentemente dall'esercizio delle funzioni giurisdizionali (Consiglio di Stato Ad Pl. n. 1227/1983; Consiglio di Stato, sez. IV, 7 aprile 1993, n. 401).

L'indennità nel tempo è divenuta emolumento retributivo fisso anche per il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie e per quello delle magistrature speciali.

Peraltro dopo l'emanazione del d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 (regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 settembre 1989 per il personale in servizio presso il comparto Ministeri), il cui art. 21 dispone l'attribuzione delle «quote di salario accessorio fisse e ricorrenti relative alla professionalità ed alla produttività» anche nel caso di astensione obbligatoria dal lavoro ex art. 4 legge n. 1204 del 1971 a favore del personale dell'Amministrazione giudiziaria, si è venuto a realizzare un trattamento deteriore dei magistrati donna rispetto alle dipendenti amministrative.

Queste ultime, alle quali l'indennità in parola era stata estesa con la legge 22 giugno 1988, n. 221, fruirebbero, infatti, dell'indennità anche in caso di astensione obbligatoria, al contrario di quanto invece avviene per il personale della magistratura.

Paradossalmente, quindi, mentre i magistrati ordinari, per i quali era stata inizialmente fissata l'indennità, non percepiscono tale emolumento in caso di mancato effettivo svolgimento delle mansioni, i restanti dipendenti statali non sono soggetti a tale limitazione;

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 19 febbraio 1991, n. 27, per contrasto con gli artt. 3, 30, 31 e 37 della Costituzione.

L'art. 3 della legge n. 27/1981, per i motivi sopra evidenziati, discrimina illegittimamente la posizione del magistrato donna rispetto a quella degli altri impiegati dello Stato.

L'esclusione dell'indennità in questione costituisce un *vulnus* alla condizione di madre lavorante (art. 37 Cost.) e alla tutela della famiglia, prevista dall'art. 31 della medesima Carta costituzionale.

La decurtazione economica, di cui discute, incide anche sull'assistenza materiale che ogni genitore deve dedicare ai propri figli minori, ciò soprattutto se si tiene conto della rilevanza di tale indennità in rapporto al livello stipendiale del magistrato che sia obbligato ad astenersi dal lavoro, il che risulta in palese contrasto con quanto previsto dall'art. 30 della Costituzione.

Si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso il Ministero della giustizia, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Direzione provinciale del Tesoro di Como.

Alla udienza pubblica del 13 luglio 2005, la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

## D I R I T T O

Il Collegio rileva preliminarmente che, sebbene la pretesa dell'interessata faccia riferimento alla corresponsione dell'indennità giudiziaria di cui all'art. 3 della legge n. 27/1991 per i periodi di astensione sia obbligatoria che facoltativa, di cui agli artt. 4 e 7 della legge n. 1204/1971, nei motivi di ricorso non sussiste alcun accenno alla assenza facoltativa dal lavoro; pertanto, la materia del contendere va circoscritta ai soli periodi di astensione obbligatoria.

Con il primo motivo l'interessata, pur essendo consapevole che l'art. 9 della legge n. 27/1991 esclude espressamente la elargizione del predetto emolumento nei periodi di assenza dal servizio ai sensi degli artt. 4 e 7 legge n. 1204/1971, prospetta un'operazione ermeneutica che privi tale disposizione dell'anzidetta portata preclusiva.

Tale interpretazione, volta a consentire l'invocata affermazione della spettanza dell'indennità anche per i periodi in contestazione, non può essere condivisa in quanto non risulta sostenuta di alcun apprezzabile riscontro positivo, atteso che, a fronte dell'univoca portata letterale della norma (che impedisce la elargizione dell'indennità nei periodi di assenza obbligatoria per maternità e puerperio), non è dato ricavare nell'ordinamento alcuna disposizione successiva che, per la sua assoluta incompatibilità con la prima, consenta di affermare l'avvenuta abrogazione tacita dell'art. 3 della citata legge n. 27/1981.

Disatteso, quindi, il primo motivo di gravame, occorre verificare la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni di incostituzionalità della disposizione controversa, per come prospettate ed argomentate nel secondo motivo.

In proposito l'interessata sostiene che, per effetto delle previsioni dei contratti collettivi di lavoro, dell'art. 21 d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 (regolamento con il quale è stato recepito l'accordo relativo al personale del comparto Ministeri) e dell'interpretazione ed applicazione di tali norme effettuate dal Ministero della giustizia (nel senso della spettanza alle proprie dipendenti addette alle cancellerie ed alle segreterie dell'indennità giudiziaria anche nei periodi di assenza obbligatoria per maternità e puerperio), le lavoratrici addette alle cancellerie ed alle segreterie giudiziarie percepiscono l'indennità di cui all'art. 3 legge n. 27/1981 anche nei periodi di astensione obbligatoria per maternità e puerperio, contrariamente a quanto accade alle donne magistrato, ed assume che tale ingiustificata disparità di trattamento, a fronte di situazioni identiche, inficia la legittimità costituzionale dell'art. 3, legge n. 27/1981, per il denunciato contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Si potrebbe obiettare, al riguardo, che la diversa natura della fonte regolatrice dei due rapporti di lavoro confrontati impedirebbe la stessa astratta configurabilità del vizio nella specie denunciato a carico dell'art. 3, legge n. 27/1981.

Tuttavia il Collegio ritiene, alla stregua delle considerazioni appresso esposte, che anche la normativa di natura contrattuale possa assurgere a *tertium comparationis* nel sindacato di costituzionalità ai sensi dell'art. 3, come dedotto nella memoria conclusiva dalla difesa della ricorrente.

La differente regolamentazione del rapporto di lavoro tra le due categorie considerate — magistrati e personale dirigente delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie (contrattualizzata la prima, ma non la seconda) — non consente di escludere la configurabilità della prospettata violazione dell'art. 3 della Costituzione e, quindi, della denunciata disparità di trattamento.

La circostanza che un tipo rapporto trovi la sua fonte nella legge e l'altro in un contratto collettivo non esime, invero, il legislatore che regola il primo, dal rispetto del suddetto precetto costituzionale (quand'anche il trattamento più favorevole venga introdotto da un contratto collettivo successivo alla legge), né, soprattutto, preclude la verifica della conformità della legge alla Carta costituzionale.

La diversa natura delle fonti normative che disciplinano il rapporto di lavoro non impedisce il sindacato costituzionale circa la compatibilità delle differenze riscontrate nelle condizioni stabilite dalla legge e dal contratto collettivo con il principio della Carta fondamentale che impone (alla legge) di garantire il medesimo trattamento a situazioni sostanziali identiche.

Del resto, qualora si volesse pervenire ad opposta conclusione si impedirebbe, irrazionalmente, il controllo di costituzionalità su una disposizione di legge che esclude il riconoscimento di un diritto, viceversa riconosciuto, a parità di situazioni, ad un'altra categoria di dipendenti da un'altra fonte del diritto — addirittura di grado inferiore (perché contenuta in un contratto collettivo o in un regolamento) — consentendo una palese ingiustizia, effetto di una diversa disciplina di situazioni sostanziali identiche.

Anche qualora si volesse negare la configurabilità della evidenziata disparità di trattamento tra legge e contratto, non potrebbe, ad ogni modo, negarsi che, per effetto dell'attribuzione (con il contratto collettivo) al personale femminile delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie del diritto all'indennità giudiziaria anche nei periodi di astensione obbligatoria per maternità e puerperio, si è venuto a configurare un diverso assetto del trattamento economico delle lavoratrici madri nell'ambito della predetta categoria di dipendenti, rispetto al quale l'art. 3, comma 1, della menzionata legge n. 27/1981 conserva, per le donne magistrato, un regime giuridico che appare ormai ingiustificatamente difforme e, pertanto, in contrasto con le norme costituzionali.

Verificato, dunque, che appare proponibile la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, legge n. 27/1981, per violazione dell'art. 3 della Costituzione nei termini appena illustrati, occorre accertare la rilevanza, ai fini del decidere.

L'azione d'accertamento proposta dalla ricorrente non può avere esito favorevole in virtù della disposizione censurata, la quale esclude la spettanza dell'indennità giudiziaria nei periodi in contestazione la questione della sua compatibilità costituzionale si rivela, pertanto, decisiva (e per ciò stesso rilevante) ai fini della soluzione della controversia.

In ordine alla non manifesta infondatezza, si deve premettere che la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, legge n. 27/1981 è stata già sottoposta all'esame della Corte costituzionale in varie occasioni e risolta nel senso del riconoscimento della compatibilità della disposizione con i diversi profili costituzionali indicati, di volta in volta, dai giudici rimettenti.

È necessario, quindi, verificare se la stessa questione, per come è stata prospettata, sia già stata esaminata dalla Corte.

Il Giudice delle leggi è stato già chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 3, legge n. 27/1981, sotto tre distinti profili.

Con una prima sentenza (n. 238 dell'8 maggio 1990) ha escluso la sussistenza della denunciata disparità di trattamento delle donne magistrato rispetto alla generalità delle dipendenti statali; con una seconda pronuncia (n. 407 del 24 dicembre 1996) è stata esclusa la prospettata disparità di trattamento delle donne magistrato obbligatoriamente assenti per maternità rispetto ai magistrati in servizio ed è stata, altresì, riconosciuta la compatibilità dell'art. 3 legge n. 27/1981 con il precetto costituzionale che impone un'adeguata protezione della lavoratrice madre (art. 37 della Costituzione); con un'altra decisione (n. 106 del 18 aprile 1997) è stata, infine, esclusa la sussistenza della disparità di trattamento tra magistrati donne e magistrati uomini e della prospettata violazione delle norme costituzionali che prescrivono la tutela della famiglia, della maternità e dell'infanzia (artt. 30 e 31 della Costituzione).

Non risulta che la Corte abbia mai esaminato la questione, nei termini in cui è stata posta dalla odierna ricorrente, della sussistenza di disparità di trattamento tra le donne magistrato e le dipendenti del Ministero della giustizia addette alle cancellerie ed alle segreterie giudiziarie.

Il Collegio ritiene, pertanto, che sussistano i presupposti per la delibazione della non manifesta infondatezza della predetta questione di legittimità, che, per come è stata prospettata, non risulta essere mai stata affrontata e risolta dai richiamati precedenti della Corte.

Sul piano normativo occorre osservare che con l'art. 1 della legge n. 221/1988 è stata estesa al personale dirigente delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie l'indennità di cui all'art. 3, legge n. 27/1981 e che con l'art. 21, d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 (di recepimento dell'accordo relativo al personale del comparto Ministeri) è stata prevista l'attribuzione alle lavoratrici madri in astensione obbligatoria ai sensi dell'art. 4 della legge n. 1204/1971 delle «... quote di salario accessorio fisse e ricorrenti relative alla professionalità ed alla produttività».

L'art. 21 del citato d.P.R. n. 44/1990 è stato interpretato ed applicato dal Ministero della giustizia in modo da consentire la elargizione dell'indennità giudiziaria, a favore delle proprie dipendenti addette alle cancellerie ed alle segreterie, anche nei periodi di assenza obbligatoria per maternità e puerperio; tale previsione è stata ribadita nei contratti collettivi nazionali successivi del personale del comparto Ministeri, per cui risulta che l'emolumento controverso viene oggi regolarmente corrisposto alla suddetta categoria di personale nei periodi considerati.

Per effetto, quindi, delle sopra richiamate previsioni dei contratti collettivi (per come interpretate ed attuate dall'amministrazione della giustizia), le dipendenti del Ministero della giustizia addette alle cancellerie ed alle

segreterie giudiziarie percepiscono l'indennità di cui all'art. 3, legge n. 27/1981 anche nei periodi di astensione obbligatoria per maternità e puerperio, mentre le donne magistrato, che si trovano nella medesima situazione, non ricevono tale emolumento.

Lo stato giuridico delle diverse categorie di lavoratrici considerate non presenta differenze tali da giustificare l'attribuzione ad una sola di esse del diritto all'indennità di giudiziaria nei periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità e puerperio, viceversa, l'identità della *ratio* dell'attribuzione ad entrambe del medesimo emolumento (riconducibile all'esigenza di compensare con un'ulteriore voce «retributiva» la gravosità dell'impegno connesso all'esercizio dell'attività giudiziaria, cui concorre anche il personale dirigente delle cancellerie e delle segreterie) conduce ad escludere la compatibilità di una diversa disciplina dei relativi diritti tra classi di dipendenti del tutto omologhe, in ordine alla attribuzione dell'indennità giudiziaria, con la disposizione costituzionale (art. 3) che esige la parità di trattamento di situazioni uguali.

Quanto premesso induce a ritenere fondato il giudizio di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, legge n. 27/1981, nella parte in cui esclude la corresponsione della speciale indennità dallo stesso istituita durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21, d.P.R. n. 44/1990 ed ai successivi contratti collettivi di lavoro (da considerare, alla stregua di quanto innanzi osservato, come *tertium comparationis*).

Riguardo alle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione agli artt. 30, 31 e 37 della Costituzione, il Collegio ritiene che esse siano manifestamente infondate, anche alla luce di quanto già osservato dalla Corte costituzionale che, pronunciatisi sui profili di illegittimità innanzi prospettati (con la sentenza 24 dicembre 1996, n. 407 in relazione all'art. 37 Cost. e con la sentenza 18 aprile 1997, n. 106, in riferimento agli artt. 30 e 31), li ha respinti.

In particolare, per quanto concerne la denunciata violazione dell'art. 37 della Costituzione, è possibile osservare che alla donna magistrato, assente per maternità, vengono conservati — oltre che il posto e la sede — anche lo stipendio nella sua interezza, la cui misura pare relativamente sufficiente per fronteggiare gli oneri della maternità, sicché deve essere escluso il contrasto con il parametro invocato.

Il richiamo agli artt. 30 e 31 della Costituzione non appare nel caso conferente, in quanto gli obblighi di cui ai citati parametri costituzionali gravano su entrambi i coniugi e non sono, pertanto, di per sé ricollegabili alla peculiare condizione della donna; mentre in caso di situazioni monoreddito — alle quali la ricorrente fa riferimento — queste, considerato il livello retributivo dei magistrati, non appaiono tali da incidere sulla protezione della maternità e dell'infanzia, né sul diritto/dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli.

Da quanto sopra deriva che della risoluzione dell'anzidetta questione riguardante il contrasto tra l'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 e l'art. 3, comma 1, della Costituzione va investita la Corte costituzionale, con conseguente sospensione del presente procedimento.

*P. Q. M.*

*Non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, sospende il presente procedimento e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la definizione della questione della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nella parte in cui esclude la corresponsione — durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971 — della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 e delle omologhe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri;*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria, alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato.*

*Il presidente: RIGGIO*

*Il referendario estensore: BLANDA*

## N. 22

*Ordinanza dell'11 novembre 2005 emessa dalla Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana nel giudizio di responsabilità amministrativa promosso dal p.m. contro Bognari Mario ed altri*

**Responsabilità amministrativa e contabile - Azione di risarcimento del danno derivante da responsabilità amministrativa - Termine prescrizionale quinquennale decorrente dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso - Applicabilità, secondo il «diritto vivente», anche nell'ipotesi di illecito permanente - Ingiustificata deroga al principio civilistico *contra non valentem agere non currit praescriptio* - Incidenza sul diritto di difesa.**

- Legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza n. 571/2005 nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n. 39053 del registro di segreteria promosso ad istanza del p.m. nei confronti di:

Bognari Mario, Ambrogetti Claudio, Moschella Giorgio, De Pasquale Claudio, Gullotta Francesca, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Paolo Turiano Mantica e Cecilia Nicita (ad eccezione di Bognari Mario, rappresentato e difeso dal solo avv. Turiano Mantica) ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. Pietro Milio in Palermo, via Catania n. 166;

Agliata Stefano, nato a Bivona il 23 settembre 1935 e residente in Mascali, via Giarre Nunziata Palazzina 18/B.

Visto l'atto introduttivo del giudizio depositato il 29 aprile 2005.

Visti gli atti e documenti tutti del fascicolo processuale.

Uditi alla pubblica udienza del 4 ottobre 2005 l'avv. Paolo Turiano Mantica, per i convenuti costituiti, ed il p.m. nella persona del sostituto procuratore generale Gianluca Albo.

## F A T T O

Con determinazione sindacale n. 142/1997 del Comune di Taormina veniva affidata alla Compagnia Milano Assicurazioni la copertura assicurativa di responsabilità civile a favore del sindaco, sei assessori, venti consiglieri comunali, il segretario comunale e quattro responsabili dei servizi «per danni derivanti da responsabilità patrimoniali ed erariali involontariamente cagionati a terzi, compreso il Comune, nell'esercizio di funzioni istituzionali»; in esecuzione della determina n. 142/1997 veniva stipulata in data 23 giugno 1997 con la Milano Assicurazioni la polizza n. 500448.

Con la delibera di giunta n. 374/1998, poi, si statuiva di integrare la precedente copertura assicurativa, stipulata in esecuzione della determina n. 142/1997, con una ulteriore polizza della Nuova MAA Assicurazioni; in esecuzione di tale delibera veniva stipulata, in data 30 luglio 1998, con la Nuova MAA Assicurazioni, la polizza n. 500796; le polizze Milano Assicurazioni n. 500448 del 23 giugno 1997 e Nuova MAA Assicurazioni n. 500796 del 30 luglio 1998, entrambi di durata decennale, con premio annuo pari a lire 21.500.000, coprivano, in particolare, gli assicurati, sia per le perdite patrimoniali che gli stessi fossero tenuti a risarcire alla pubblica amministrazione per fatti colposi connessi a responsabilità di tipo amministrativo e contabile regolarmente accertate dagli organi di controllo, sia dalle conseguenze dell'azione di rivalsa esercitata verso l'assicurato dall'Amministrazione, rimasta soccombente in contenzioso giudiziale.

L'ufficio del p.m. ritiene che la stipula di tale contratto sia generatrice, almeno in parte, di danno per l'erario.

Osserva il p.m. che a seguito dell'introduzione del principio di separazione tra atti di indirizzo e atti di gestione e al conseguente recepimento del modulo di gestione per obiettivi anche a livello di enti locali (art. 51, legge n. 142/1990 e ss. modiff.) il legislatore ha ribadito, essendo già prevista dall'art. 23 della legge n. 826/1985, la possibilità di copertura assicurativa dei cc.dd. rischi da amministrazione, prevedendo, al comma 5 dell'art. 27, legge n. 265/1999 che «I comuni, le province, le comunità montane, le unioni di comuni e i consorzi fra enti locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti dall'espletamento del loro mandato».

La norma è stata testualmente riportata al comma 5 dell'art. 86 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U.EE.LL.).

La Regione Siciliana, anch'essa riportandola testualmente, ha recepito la norma della legge n. 265/1999, al comma 5 dell'art. 22, l.r. 23 dicembre 2000, n. 30.

Mentre per la copertura degli amministratori, cioè i soggetti, principalmente, investiti delle funzioni di indirizzo politico dell'ente locale (in questa sede rileva la definizione di amministratori di cui al comma 2 dell'art. 77, d.lgs. n. 267/2000) si registra un intervento di rango legislativo, per il personale degli enti locali è intervenuta la contrattazione collettiva.

In particolare, per i dipendenti che rivestivano posizioni organizzative (art. 8 C.C.N.L. del 31 marzo 1999 relativo al comparto «Regioni-Autonomie locali»), l'art 43, comma 1, del C.C.N.L. del 14 settembre 2000, sempre relativo al comparto «Regioni-Autonomie locali», prevedeva che «gli enti assumono le iniziative necessarie per la copertura assicurativa della responsabilità civile (dei soggetti con incarichi di posizione organizzativa: n.d.r.), ivi compreso il patrocinio legale, salvo le ipotesi di dolo e colpa grave».

Ritiene il p.m., quindi, che dalla contrattazione collettiva, sia generale, sia, in particolare quella relativa al comparto «Regioni-Autonomie locali», non si evinca alcuna disposizione che possa giustificare una copertura assicurativa, con oneri a carico dell'ente, dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile incombenti sul dirigente o, comunque, sul dipendente incaricato di funzioni di responsabilità; nessuna norma, inoltre, prevede che i dipendenti possano fruire di coperture assicurative, con oneri a carico dell'amministrazione di appartenenza, per rischi da responsabilità amministrativo-contabile.

Ritiene, ancora, il p.m., che la previsione della possibilità di copertura assicurativa, a carico dell'ente locale, dei rischi conseguenti all'espletamento del mandato, non comprenda anche il rischio da responsabilità amministrativo-contabile, e che tale risposta negativa non scaturisca da interpretazioni giuridiche opinabili, ma dall'applicazione di canoni di ragionevolezza comune, prima, ed oltre, che giuridica.

Il legislatore avrebbe ammesso la possibilità che l'ente si accolli gli oneri assicurativi per tutti i rischi connessi all'azione amministrativa dell'amministratore in quanto, proprio in virtù del rapporto di immedesimazione organica previsto dall'art. 28 della Costituzione, assicurando l'amministratore l'ente assicura se stesso.

Il citato art. 28 comporterebbe, infatti, che il danno cagionato a terzi dall'amministratore nell'espletamento del proprio mandato è e rimane danno cagionato dall'amministrazione.

Il rischio da mandato troverebbe, quindi, i suoi confini nella responsabilità civile degli amministratori in quanto responsabilità civile della amministrazione.

Ritenere, invece, che il rischio da mandato comprenda anche il rischio da responsabilità amministrativo-contabile non sarebbe sostenibile, ad avviso del p.m., sia sotto il profilo letterale, sia sotto il profilo logico.

Sotto il primo profilo il p.m. ha osservato che la responsabilità amministrativo-contabile sorge e si risolve nel rapporto giuridico tra amministratore (dipendente) e amministrazione, rapporto connotato dall'obbligo, incombente sull'amministratore (dipendente), di *non laedere* con una condotta funzionale gravemente colposa o dolosa il patrimonio della amministrazione; nella peculiarità di detto rapporto non trova alcun ragionevole spazio il concetto di mandato.

Su un piano logico, sempre secondo il p.m., apparirebbe irragionevole per l'uomo comune, prima che per il giurista, ipotizzare che il legislatore, costituzionalmente obbligato a realizzare norme funzionali al principio di efficienza e buona amministrazione, abbia potuto ipotizzare la possibilità di assicurare all'amministratore una immunità patrimoniale per i danni cagionati all'amministrazione da un suo agire funzionale gravemente colposo; immunità patrimoniale i cui costi sarebbero sopportati dall'ente locale, cioè dal primo creditore dell'obbligazione di buona ed efficiente amministrazione ricadente sull'amministratore e da questi non adempiuta con la consumazione della condotta gravemente colposa, fonte di danno all'erario.

Tra l'altro, se la contrattazione collettiva esplicitamente argina alla responsabilità civile la copertura assicurativa per i dipendenti, sfuggirebbero le ragioni che potrebbero giustificare un trattamento diverso, e di maggiore tutela, per gli amministratori degli enti locali, comprendendo solo per costoro, con oneri assicurativi a carico dell'ente, i rischi da responsabilità amministrativo-contabile.

Il p.m. ha, quindi, concluso che nessuna disposizione, normativa o di accordo collettivo, consente di porre a carico del bilancio dell'ente locale le spese per la copertura assicurativa dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori e/o dei dipendenti dell'ente locale medesimo, osservando come, peraltro, la giurisprudenza contabile abbia affermato concordemente la lesività per l'erario della copertura assicurativa a carico del bilancio dell'ente dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori e dei funzionari dell'ente locale.

La gravità della colpa, nella fattispecie, si desumerebbe dal carattere ingiustificato ed arbitrario della spesa a carico dell'ente.

Il comune, infatti, è portatore di un interesse specifico a che i propri amministratori e funzionari operino correttamente e diligentemente senza scantonare in condotte colpose, o, a maggior ragione, gravemente colpose;

l'ente medesimo, di contro, non avrebbe alcun interesse a salvaguardare patrimonialmente amministratori e funzionari che nell'adempimento dei loro obblighi di servizio, abbiano cagionato danni all'erario con una condotta gravemente colposa.

L'onere del premio assicurativo sul bilancio dell'ente si risolverebbe, quindi, in una tutela di interessi non solo individuali (dei singoli assicurati), ma anche di interessi contrastanti con quelli dell'ente medesimo (quale l'interesse primario al corretto operato di amministratori e funzionari).

Risulterebbe, quindi, arbitraria e contrastante con elementari principi di ragionevolezza e buona amministrazione, la condotta di tutti coloro che hanno determinato la stipula di una copertura assicurativa a carico dell'ente per i danni derivanti da responsabilità amministrativo-contabile di amministratori e funzionari dell'ente medesimo.

Ridimensionando nel *quantum* la contestazione di danno effettuata nell'invito a dedurre, e, solo sul punto, aderendo alle deduzioni del segretario Agliata ove si chiedeva lo scorporo del danno, il p.m. ha ritenuto che costituisca danno erariale:

1) il pagamento dei premi della polizza n. 500448, dal 1997 al 2000, limitatamente alla quota di premio, pari al 30% (v. nota della Milano Assicurazioni datata 26 aprile 2005), relativa ai rischi della responsabilità amministrativo-contabile (sia per i danni diretti, sia per i danni indiretti); pertanto il danno erariale derivante dal pagamento dei premi della citata polizza n. 500448, sarebbe pari a lire 25.000.000 (30% di lire 85.000.000);

2) il pagamento dei premi della polizza n. 500796, dal 1998 al 2000, limitatamente alla quota di premio, pari al 30% (v. nota della Milano Assicurazioni datata 26 aprile 2005), relativa ai rischi della responsabilità amministrativo-contabile (sia per i danni diretti, sia per i danni indiretti); pertanto il danno erariale derivante dal pagamento dei premi della citata polizza n. 500796, sarebbe pari a lire 19.200.000 (30% di lire 64.000.000).

Il danno erariale sarebbe imputabile a tutti gli organi che hanno contribuito nella formazione della volontà di disporre la stipula delle coperture assicurative, con denaro dell'ente, della responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori e funzionari.

Conseguentemente il danno erariale, secondo il p.m., sarebbe imputabile al sindaco, Mario Bolognari, al quale va addebitato integralmente l'onere della polizza n. 500448 della Milano Assicurazioni, stipulata in base alla determina n. 142/1997; mentre, in quote uguali, ai soggetti che hanno adottato la delibera n. 374/1998, in esecuzione della quale è stata stipulata la polizza n. 500796, nonché al segretario comunale generale, il quale sulla proposta di delibera esprimeva parere favorevole di legittimità *ex art.* 53, comma 1, legge n. 142/1990 (come recepito dall'art. 1/1, comma 1, lett. *i*), l.r. n. 48/1991, nel testo all'epoca vigente, testo secondo il quale i soggetti che esprimevano parere di legittimità, regolarità tecnica e contabile «... rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi»).

Lo stesso p.m., poi, ha riconosciuto parzialmente fondata, l'eccezione di prescrizione (v. *infra*) del sindaco Bolognari, limitatamente al mandato n. 3044 del 17 luglio 1997 di lire 21.000.000, in quanto l'amministrazione ha proceduto alla costituzione in mora solo in data 8 maggio 2003 e, quindi, oltre il quinquennio.

Il danno erariale, conclusivamente, va computato, ad avviso del p.m., scorporando, sul costo complessivo della polizza, la quota del premio volta a coprire i rischi relativi alla responsabilità amministrativo-contabile e, quindi, sottraendo dall'ammontare complessivo della polizza n. 500448, l'onere economico inutile e dannoso per l'Ente costituito dal costo della copertura dei rischi derivanti dalla responsabilità amministrativo-contabile, costo pari al 30% del premio (v. nota della Milano Assicurazioni datata 26 aprile 2005); secondo il calcolo effettuato dalla direzione della compagnia Milano Assicurazioni, unico organo abilitato, residua un danno erariale di lire 25.000.000; su tale danno va detratto il danno prescritto (30% di 21.000.000 = 6.300.000 lire).

Pertanto il danno erariale non prescritto, derivante dalla polizza n. 500448 sarebbe di lire 18.700.000, arrotondabile, in difetto, a 9600 euro e tale danno andrebbe imputato al sindaco Mario Bolognari il quale ha adottato la determina n. 142/1997.

Per altro verso il danno erariale derivante dalla polizza n. 500796 sarebbe di lire 19.200.000 (30% di lire 64.000.000), arrotondabile, in difetto, a 9900 euro.

Per quanto riguarda gli altri mandati di pagamento (v. nota Comune Taormina, prot. 1954 del 4 febbraio 2005), il termine prescrizione sarebbe stato interrotto, secondo il p.m., dalle costituzioni in mora adottate con prot. 4632 datato 8 maggio 2003, nei confronti del sig. Bolognari («per il danno conseguente all'accensione della polizza assicurativa di cui alla determina sindacale n. 142 del 23 giugno 1997») e con prot. 4633 datato 8 maggio 2003 nei confronti dei sigg. Ambrogetti, Gullotta, De Pasquale, Moschella e Agliata («per il danno conseguente all'accensione della polizza assicurativa di cui alla delibera di giunta municipale n. 374 del 30 luglio 1998»).

Alla luce delle superiori considerazioni il p.m. ha archiviato, per intervenuta prescrizione del danno erariale, il procedimento solamente nei confronti del sindaco Bognari e limitatamente al premio pagato con mandato n. 3044 del 17 luglio 1997, mentre ha esercitato l'azione nei confronti del predetto sindaco per il danno erariale rimanente, nonché dei componenti della giunta e del segretario, per gli importi e per le ragioni sopra illustrate e, cioè:

- Bognari Mario euro 9.600,00;
- Ambrogetti Claudio euro 1980 (1/5 di 9.900,00 euro);
- Moschella Giorgio euro 1980 (1/5 di 9.900,00 euro);
- De Pasquale Claudio euro 1980 (1/5 di 9.900,00 euro);
- Gullotta Francesca euro 1980 (1/5 di 9.900,00 euro);
- Agliata Stefano euro 1980 (1/5 di 9.900,00 euro).

I convenuti si sono costituiti in giudizio, ad eccezione di Agliata Stefano, contumace, rappresentati e difesi dagli avv.ti Paolo Turiano Mantica e Cecilia Nicita, con memorie depositate il 22 settembre 2005, ed hanno eccepito preliminarmente la prescrizione e, nel merito, l'assoluzione per assenza di danno e, comunque, di colpa grave. In via subordinata hanno chiesto un congruo esercizio del potere riduttivo nella misura non inferiore all'80% del danno contestato.

Alla pubblica udienza dibattimentale del 4 ottobre 2005, il p.m. e l'avv. Turiano Mantica, per i convenuti, hanno insistito nelle richieste di cui agli atti scritti.

#### D I R I T T O

Occorre premettere che con separata sentenza è stato definito il giudizio a carico di Agliata Stefano, contumace, con condanna di quest'ultimo in conformità alle richieste del p.m.

La sezione, per quanto attiene agli altri convenuti, ritiene di dovere preliminarmente esaminare l'eccezione di prescrizione formulata dalla difesa.

Ha osservato la difesa dei convenuti come la giurisprudenza pressoché unanime sia orientata a ritenere che «nel caso di illecite erogazioni periodiche di somme di denaro (come nel caso di specie) il *dies a quo* della prescrizione non corrisponde con il momento in cui sono stati pagati i singoli ratei, dovendosi dare preminente rilievo all'atto che li autorizza, sempre che non si tratti, previo assolvimento dell'apposito onere probatorio, di una fattispecie complessa, a formazione progressiva, in cui cioè, l'assunzione della delibera non sia sufficiente a porre le premesse del danno» (Corte dei conti, sez. giur. Sicilia, 17 giugno 2005, n. 1571; Idem, sez. giur. Lazio, 17 settembre 2004, n. 2502; Idem, sez. III Centrale d'appello, 21 gennaio 2004, n. 21, 30 settembre 2002, n. 300 e 18 febbraio, n. 32; Idem, sez. I Centrale d'appello, 18 settembre 2003, n. 304; Giurisdiz. Veneto, 4 gennaio 2001, n. 12; Sez. giurisdiz. Toscana, 16 ottobre 1996, n. 504), peraltro in termini conformi alla giurisprudenza della suprema assise giurisdizionale di questa Corte (Corte dei conti SS.RR., 15 gennaio 2003, n. 3/QM).

In tali termini è fornita un'interpretazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994 (il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso), definibile ormai come diritto vivente e dalla quale questa Sezione non ritiene di doversi discostare, con riferimento alla fattispecie dell'illecito permanente (ricorrente nel caso sottoposto all'esame di questo giudice), che presenta, però, fondati dubbi di legittimità costituzionale.

Nell'ipotesi di fatto illecito permanente, in cui l'illiceità del comportamento lesivo non si esaurisce nel primo atto ma, in relazione al contenuto dell'attività ed all'attitudine di questa a produrre danno di continuo, perdura nel tempo, sino a quando permanga la situazione illegittima posta in essere e nella quale si concreta una ininterrotta violazione dell'altrui interesse, il diritto al risarcimento del danno sorge con l'inizio del fatto illecito generatore del danno stesso e con questo persiste nel tempo, rinnovandosi di momento in momento, con la conseguenza che la prescrizione, secondo la regola del suo computo (art. 2935 c.c.), ha inizio da ciascun giorno rispetto al fatto già verificatosi ed al corrispondente diritto al risarcimento (Cass. civ., 13 gennaio 1983, n. 252).

Si tratta dell'applicazione del principio *contra non valentem agere non currit praescriptio* (Cass. civ., sez. I, 16 luglio 1997, n. 6515; Cass. pen., sez. I, 3 novembre 1995, n. 5516), principio portante del sistema di garanzia dei diritti e che trova consacrazione nell'art. 2935 c.c.

A norma dell'art. 2935 del c.c., infatti, la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere e tale impossibilità, alla quale la citata disposizione attribuisce rilevanza di fatto impeditivo della decorrenza della prescrizione, è solo quella che deriva da cause giuridiche, che ostacolano l'esercizio del diritto (Cass. civ., sez. III, 22 dicembre 2004, n. 23817).

Orbene, la surriferita interpretazione (che è bene ribadire costituisce ormai diritto vivente), infligge un aperto *vulnus* al predetto principio, poiché fa decorrere la prescrizione pur in presenza di un fatto impeditivo a far valere il diritto che, non essendo certo, liquido ed esigibile (per i pagamenti non ancora effettuati) non potrebbe certo essere azionato, ben potendosi verificare, peraltro, la circostanza che, per ragioni non prevedibili, l'erogazione periodica abbia a cessare.

Il consentire l'esercizio di un'azione di responsabilità per somme non ancora erogate costituirebbe un'ingiustificata, quanto irrazionale, deroga al criterio dell'attualità del danno che, in assenza del materiale depauperamento del patrimonio pubblico, attraverso il pagamento delle somme deliberate, non potrebbe certo dirsi sussistente ai fini del realizzarsi dei presupposti per l'azione di responsabilità amministrativa.

La norma surriferita, quindi, nell'interpretazione datane dalla giurisprudenza, si pone in aperto contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, per manifesta irragionevolezza e disparità di trattamento in danno della p.a., tutelata dal p.m. contabile nell'azione di responsabilità amministrativa, la quale si presenta come l'unico soggetto nell'ordinamento per la quale la prescrizione del diritto al risarcimento del danno (per i fatti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti) decorrerebbe pur in presenza di fatti impeditivi *ex art. 2935 c.c.*, ed ancora per violazione del diritto alla difesa sotto il profilo dell'utile proponibilità dell'azione di responsabilità.

La questione è rilevante al fine del decidere, poiché solo dall'accoglimento della questione di costituzionalità nei termini qui prospettati deriverebbe l'infondatezza dell'eccezione di prescrizione per tutti i ratei pagati entro il quinquennio dalla notifica dell'invito a dedurre (non potendosi riconoscere valenza di atto interruttivo della prescrizione alla nota n. 4633 dell'8 maggio 2003 inviata ai convenuti dal Comune di Taormina se non, unicamente, per il mandato n. 2638 del 2 settembre 1998, ivi espressamente indicato, con conseguente prescrizione di tutti gli altri).

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. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, come interpretato in parte motiva, in relazione agli artt. 3 e 24 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 p.m., ai convenuti 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 4 ottobre 2005.

*Il Presidente: TOPI*

## N. 23

*Ordinanza del 3 novembre 2005 emessa dal Tribunale di Gorizia  
nel procedimento penale a carico di Georgieva Zhana Robertinova ed altro*

**Straniero - Espulsione amministrativa - Rientro senza autorizzazione nel territorio dello Stato dello straniero espulso - Trattamento sanzionatorio - Limite minimo edittale di un anno di reclusione - Irragionevolezza - Disparità di trattamento tra cittadini - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 13, modificato dall'art. 1, comma 2-ter, del decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito con modificazioni nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 27, comma terzo.

## IL TRIBUNALE

Nel giudizio direttissimo incardinato, a seguito dell'arresto eseguito addì 8 ottobre 2005 d'iniziativa della Stazione Carabinieri di Gorizia Principale, ai sensi dell'art. 13, comma 13-ter del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge 12 novembre 2004 n. 271, nei confronti dei cittadini stranieri extracomunitari Georgieva Zhana Robertinova e Zhelyazkov Emil Samuilov (di nazionalità bulgara) per il reato di cui all'art. 13, comma 13, d.lgs. n. 286/1998, come sostituito dalla legge 12 novembre 2004, n. 271.

A scioglimento della riserva presa all'udienza del 10 ottobre 2005;

Rilevato che entrambi gli imputati hanno richiesto, all'udienza del 10 ottobre 2005 applicazione di pena *ex art.* 444 ss. c.c.p. sulla quale il p.m. ha espresso il proprio consenso;

Ritenuto che dall'esame degli atti del fascicolo non emergano, a fronte dell'istanza di patteggiamento elementi su cui fondare un eventuale proscioglimento degli imputati ai sensi dell'art. 129 c.p.p.;

Ritenuto che peraltro debba essere sollevata d'ufficio questione di legittimità costituzionale, in rel. 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, norma in concreto applicabile alla fattispecie per cui si procede, ha pronunciato la seguente ordinanza.

*In fatto ed in diritto*

È pregiudiziale rispetto a ogni altro profilo la risoluzione del dubbio di costituzionalità, sollevato dalla difesa e che questo giudice, condividendolo, reputa di dover comunque specificare ed integrare d'ufficio circa la 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 contrasto con gli articoli 2, 3, 10 e 27 comma 3 della Costituzione.

Va rilevato che non essendo state richieste misure cautelari gli imputati sono stati posti in stato di libertà dopo la convalida dell'arresto e che prima dell'apertura del dibattimento gli imputati hanno chiesto l'applicazione di pena *ex art.* 444 c.p.p. nei seguenti termini: pena base anno uno di reclusione, ridotta per le attenuanti generiche a mesi otto di reclusione, ulteriormente ridotta a mesi cinque e giorni dieci di reclusione, pena sospesa. Il p.m. ha prestato il consenso.

Va ritenuto preliminarmente di dover escludere il proscioglimento *ex art.* 129 c.p.p. in quanto:

il provvedimento di espulsione appare legittimo, con riguardo ad entrambi gli imputati e risulta eseguito — previa convalida del giudice di pace mediante accompagnamento alla frontiera aerea di Milano Malpensa dell'imputata Georgieva, avendo invece l'imputato Zhelyazkov ottemperato spontaneamente all'intimazione del questore pedissequa al decreto di espulsione lasciando il territorio dello Stato;

risulta altresì provato il rientro di entrambi i sunnominati in Italia senza autorizzazione.

Il vaglio dell'istanza di patteggiamento impone peraltro di effettuare anche una valutazione di congruità della sanzione, concordata dalle parti ai sensi dell'art. 444 c.p.p.

In proposito va richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 313 dd. 26 giugno 1990 giusta cui la valutazione di congruità demandata al giudice del patteggiamento, 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».

Nel caso in esame, va quindi senz'altro dato atto che le parti hanno correttamente determinato la pena, concordando sia la concedibilità delle attenuanti generiche *ex art. 62-bis c.p.*, sia la massima riduzione consentita per il rito *ex art. 444 c.p.p.*, ma hanno effettuato il computo muovendo, comunque, da una pena base rigidamente fissata sul limite edittale minimo di un anno di reclusione.

Ciò che precede parendo senz'altro integrare la rilevanza della questione (data dalla necessità di determinare in concreto la pena congrua da applicarsi per il fatto accertato) si osserva quanto segue.

I dubbi di costituzionalità in ordine alla norma di cui all'art. 13, comma 13, d.lgs. n. 286/1998 (nella parte in cui prevede il limite minimo edittale di un anno di reclusione), paiono trovare in primo luogo fondamento nei principi giurisprudenziali costituzionali elaborati in materia di discrezionalità del legislatore nella determinazione della quantità e qualità della sanzione penale.

In particolare la Corte costituzionale, in diverse pronunce richiamate e ribadite nella sentenza n. 341/1994, dopo aver riaffermato il principio secondo cui appartiene alla discrezionalità del legislatore la determinazione della quantità e qualità della sanzione penale e non spetta quindi alla Corte stessa rimodulare le scelte punitive effettuate dal legislatore, né stabilire quantificazioni sanzionatorie, ha però evidenziato come «alla Corte rimane il compito di verificare che l'uso della discrezionalità legislativa in materia rispetti il limite della ragionevolezza».

Detto principio è stato così testualmente esplicitato e ricostruito in prosieguo della sentenza n. 341/1994:

«Con la sentenza n. 409 del 1989 la Corte ha definitivamente chiarito che “il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3, primo comma, Cost., esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali; ... le valutazioni all'uopo necessarie rientrano nell'ambito del potere discrezionale del legislatore, il cui esercizio può essere censurato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, soltanto nei casi in cui non sia stato rispettato il limite della ragionevolezza” (v. pure nello stesso senso sentenze nn. 343 e 422 del 1993). Infatti, più in generale, “il principio di proporzionalità ... nel campo del diritto penale equivale a negare legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionalmente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e valori offesi dalle predette incriminazioni” (sentenza n. 409 del 1989).

In altre recenti decisioni, inoltre, la Corte ha maturato la convinzione che la finalità rieducativa della pena non sia limitata alla sola fase dell'esecuzione, ma costituisca “una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue”; tale finalità rieducativa implica pertanto un costante “principio di proporzione” tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra (sentenza n. 313 del 1990; v. pure sentenza n. 343 del 1993, confermata dalla sentenza n. 422 del 1993).

In applicazione di questi principi le sentenze da ultimo ricordate sono giunte a dichiarare costituzionalmente illegittime, come palesemente irragionevoli, diverse previsioni di sanzioni penali giudicando che la loro manifesta mancanza di proporzionalità rispetto ai fatti-reato si traduceva in arbitrarie e ingiustificate disparità di trattamento, o in violazioni dell'art. 27, terzo comma, Cost.. In particolare la sentenza n. 343 del 1993 ha affermato che “la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale” provocata dalla previsione di una sanzione penale manifestamente eccessiva rispetto al disvalore dell'illecito “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”».

Tutto ciò premesso, va osservato — che nella specie — la discrezionalità del legislatore non pare esplicitata secondo i parametri sopra richiamati.

Si deve premettere come la mera disamina della vicenda legislativo-giurisprudenziale che ha portato — nel novembre 2004 — all'inasprimento della sanzione penale in questione, denoti che l'intervento del legislatore, benché abbia riguardato norme sostanziali, direttamente incidenti sulla libertà personale, sia stato ispirato da valutazioni ed esigenze di natura essenzialmente processuale.

In proposito va osservato *in primis* che dagli stessi lavori preparatori della legge 271/2004 non emerge alcuna enunciazione di ragioni supportanti l'inasprimento delle sanzioni penali (tra l'altro di recente introduzione, nella

misura precedente alla modifica, *ex lege* 189/2002) che siano riconducibili a scelte di politica criminale esercitate discrezionalmente innanzi all'insorgenza, in concomitanza con l'intervento legislativo *de quo*, di situazioni particolari legate al fenomeno dell'immigrazione, venendo invece più volte rimarcata espressamente, la necessità di superare le censure mosse dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 222 e 223 del 2004 (*cf.* A.C.5369 discussione d.d. 2 novembre 2004 sul testo approvato in Senato il 20 ottobre 2004, repliche del relatore alla legge).

Va in proposito rammentato 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-*quinqües* del d.lgs. n. 286/1998 — dalla fattispecie della cui legittimità si verte.

In particolare, la sentenza n. 223 ha dichiarato l'art. 14, comma 5-*quinqües*, 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 inteso intervenire a modifica del presupposto su cui si fondava la sentenza n. 223/2004.

Più precisamente, la fattispecie di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. 286/1998 — già contravvenzionale — è stata trasformata in delitto (prima parte), e 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. 223/2004).

In sostanza, tale intervento legislativo ha reso possibile — in astratto — l'applicazione alla fattispecie delle misure coercitive secondo i limiti previsti dall'art. 280, comma 2 c.p.p.

Del tutto simile è stato l'intervento legislativo operato sulla norma della cui ragionevolezza qui si dubita, una tale modifica dell'art. 13, comma 13, d.lgs. 286/1998 avendo evidentemente assunto carattere 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, irrogando la sanzione della reclusione da uno a quattro anni, in luogo dell'arresto da sei mesi ad un anno (sanzione che era stata a sua volta aggravata dalla legge 189/2002, rispetto all'originario testo del d.lgs. 286/1998, che prevedeva l'arresto da due a sei mesi);

ha previsto l'arresto obbligatorio anche fuori dai casi di flagranza, in luogo dell'arresto facoltativo in flagranza;

ha così esteso anche a detta fattispecie, per effetto dell'innalzamento della pena massima edittale, l'ambito di operatività del sistema generale di applicabilità delle misure coercitive, ai sensi dell'art. 280 comma 2 c.p.p.

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.

Anche a prescindere da quanto già osservato in ordine all'insussistenza di ragioni contingenti, individuate a supporto di un aggravamento sanzionatorio di portata così rilevante (consistito, di fatto, nel raddoppio del precedente minimo edittale oltre che nella trasformazione in delitto dell'illecito già contravvenzionale), detta sanzione non sembra 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 dall'altra e, pertanto, non pare conforme al criterio di ragionevolezza, sotto i profili della proporzione *ex art.* 3 e della finalità rieducativa della pena *ex art.* 27, terzo comma Cost. come delineati nelle decisioni menzionate in precedenza.

Una tale sproporzione risulta peraltro evidente dal semplice raffronto con le analoghe ipotesi di reato esistenti nel vigente ordinamento nelle quali, similmente alla fattispecie oggetto della presente ordinanza, è cioè sanzionata una condotta di inottemperanza ad un ordine dell'autorità amministrativa in particolare:

con la contravvenzione prevista dall'art. 650 c.p. (inosservanza dei provvedimenti dell'autorità), sanzionata con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206,00, nonché

con la contravvenzione prevista dall'art. 2, legge 27 dicembre 1956/1423 (inosservanza di provvedimenti del questore da parte di persone pericolose) sanzionata con l'arresto da uno a sei mesi.

Sotto altro profilo, con riferimento alla sanzione in esame, non è dato neppure poter ravvisare la *ratio* più volte rimarcata in sede di adozione del d.l. 241/2004 e di approvazione della legge di conversione 271/2004, ovvero la necessità di «rimodulare il testo della norma censurata» (ed invero, le declaratorie di illegittimità costituzionale hanno investito altre norme (gli artt. 13, comma 5-*bis* e 14, comma 5-*quinqües* del d.lgs. n. 286/1998)

e, segnatamente, in relazione all'art. 14, comma 5-*quinques* la declatoria di illegittimità ha riguardato la previsione dell'arresto obbligatorio, previsione allora non contemplata (neppure a seguito della legge 189/2001) per la fattispecie che qui si esamina ed invece introdotta dalla legge 271/2004 anche fuori dai casi di flagranza.

La previsione di un minimo edittale così elevato, sembra comunque irragionevole anche nell'ottica della stessa *ratio* posta essenzialmente alla base dell'inasprimento sanzionatorio complessivo, vale a dire dell'esigenza di rendere la fattispecie in esame compatibile con il sistema generale di applicazione delle misure coercitive, invero disegnato in relazione al parametro dei massimi edittali inderogabili (*cf.* 274, lett. *c*), e 280, comma 2 c.p.p.), non assumendovi invece alcun rilievo i minimi edittali di pena.

Oltre che rispetto ai profili sin qui evidenziati, la norma in oggetto pare altresì in contrasto con gli artt. 3 e 2, in rel. all'art. 10 della Costituzione (ciò anche al di là della significatività dello stesso art. 3 Cost. già ritenuta dalla Corte costituzionale in relazione all'art. 27 c.p. a fondamento del parametro della proporzionalità).

Va infatti considerato che tali articoli sanciscono e delineano i principi fondamentali di uguaglianza davanti alla legge e pari dignità sociale, nonché di garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo tra i quali rientra evidentemente il diritto alla libertà individuale, e non pare dubitabilmente che, in ragione dell'art. 10 della Costituzione, tali principi fondamentali spieghino piena vigenza anche nei confronti degli stranieri presenti sul territorio della Repubblica.

Ed alla luce di tali principi non pare ragionevolmente giustificata la sostanziale disparità di trattamento data dalla sottoposizione dei cittadini stranieri extracomunitari ad una pena minima edittale di un anno di reclusione per la violazione di un ordine amministrativo, quando le già citate fattispecie del tutto analoghe suscettibili di applicazione ai cittadini italiani (vale a dire gli artt. 650 c.p. e 2, legge 27 dicembre 1956/1423) sono invece sanzionate con pene di natura contravvenzionale e di entità di gran lunga inferiori a quella prevista dalla norma oggetto della presente ordinanza (l'art. 650 c.p. prevedendo addirittura la possibilità di comminare la sola pena pecuniaria).

Gli argomenti che precedono, confermando la rilevanza ai fini del decidere della questione proposta e la non manifesta infondatezza della stessa, inducono questo giudice a rimettere gli atti alla Corte costituzionale per le valutazioni di competenza.

*P. Q. M.*

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

*Ritiene che ai fini del presente procedimento non appare 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 — 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 contrasto con gli articoli 2, 3, 10 e 27, comma 3 della Costituzione secondo quanto esposto nella motivazione;*

*Ritiene che la stessa sia rilevante ai fini del decidere;*

*Sospende il procedimento in corso per giudizio direttissimo, nei confronti di Georgieva Zhana Robertinova e Zhelyazkov Emil Samuilov;*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina altresì che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata agli imputati, al difensore, al p.m. in sede nonché al Presidente del Consiglio dei ministri; inoltre che la stessa venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Gorizia, il 3 novembre 2005.

*Il giudice:* NICOLI

## N. 24

*Ordinanza del 22 novembre 2005 emessa dal Magistrato sorveglianza di Palermo  
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di Billetta Roberto*

**Ordinamento penitenziario - Sospensione condizionata dell'esecuzione della parte finale della pena detentiva - Preclusione dell'ammissione al beneficio per le persone condannate che abbiano subito la revoca di una misura alternativa alla detenzione - Mancata previsione - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto a fatti-specie analoghe - Lesione del principio di finalità rieducativa della pena.**

- Legge 1° agosto 2003, n. 207, art. 1.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 27.

## IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Premesso che Billetta Roberto, nato a Palermo il 6 marzo 1967, detenuto presso la Casa circondariale Palermo-Ucciardone, in data 24 ottobre 2005 ha avanzato istanza di sospensione condizionata dell'esecuzione della pena detentiva ai sensi della legge 207/2003;

Premesso che la Corte costituzionale con sentenza 278/2005 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, lett. d), della legge 207/2003, sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento consistente nella preclusione del beneficio nei confronti dei soggetti ammessi alle misure alternative, semmai ancor più «meritevoli» rispetto agli altri condannati;

Senonché il cancellato comma 3 costituiva, altresì, la base letterale e normativa di quell'indirizzo interpretativo che precludeva l'accesso al c.d. indultino anche a quei soggetti che «erano stati ammessi alla misura alternativa», poi però revocata per fatto colpevole, argomentando, sia dal tenore letterale che usava il verbo al passato e dalla irrilevanza quindi, ai fini della preclusione, dei fatti successivi all'ammissione, sia dall'irragionevole disparità di trattamento tra soggetti in misura alternativa che non potevano accedere all'indultino e coloro che invece, avuta la misura alternativa, l'avevano infranta;

Oggi, dopo la sentenza della Corte costituzionale, tale indirizzo interpretativo è rimasto privo di base testuale; il che comporta non solo la conseguenza dell'ammissibilità del beneficio nei casi di revoca della misura alternativa antecedenti all'entrata in vigore della legge 207/2003, ma, quella più grave e paradossale, dell'ammissibilità anche nei confronti dei soggetti cui la misura alternativa è stata revocata, come nel caso di specie (confr. posizione giuridica detentiva in atti), dopo l'entrata in vigore di tale legge, magari qualche giorno prima dell'avanzata istanza di indultino.

La concessione di tale beneficio ad un soggetto che si è mostrato «immeritevole» di una misura alternativa (magari di contenuto analogo come nel caso dell'affidamento in prova al Servizio sociale), rispetto al quale l'intervenuta revoca può costituire un indice di accresciuta pericolosità sociale, appare irragionevole, fonte di irragionevole disparità di trattamento in casi simili (si pensi alla comparazione con la disciplina di cui all'art. 58-*quater* o.p.), causa di possibili gravi pregiudizi ai beni della collettività, esposti al ritorno in libertà di un soggetto in ipotesi più pericoloso, e soprattutto manifestamente contrario al principio rieducativo cui la pena e la sua esecuzione nelle sue varie forme deve necessariamente tendere.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 207/2003, nella parte in cui non prevede l'esclusione del beneficio nei confronti dei soggetti cui è stata revocata una misura alternativa, almeno dopo l'entrata in vigore di detta legge, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 27 della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso;*

*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.*

Palermo, addì 22 novembre 2005

*Il magistrato di sorveglianza: MAZZAMUTO*

## N. 25

*Ordinanza del 16 novembre 2005 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Technodal S.r.l. contro Azienda Policlinico Umberto I di Roma*

**Sanità pubblica - Decreti ingiuntivi e sentenze divenute esecutive dopo la data di entrata in vigore del D.L. n. 341/1999 (conv. in legge n. 453/1999), relativi a crediti nei confronti della soppressa azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Prevista inefficacia con norma di interpretazione autentica nei confronti della nuova azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Irragionevolezza - Violazione dei limiti alla retroattività dell'interpretazione autentica - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale.**

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge 31 marzo 2005, n. 43, art. 7-*quater*, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 103 e 113.

**Sanità pubblica - Pignoramenti intrapresi in forza di titoli esecutivi e giudizi di ottemperanza pendenti in base al medesimo titolo, nei confronti della soppressa azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Prevista inefficacia per i primi ed estinzione anche d'ufficio per i secondi, con norma di interpretazione autentica, nei confronti della nuova azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Irragionevolezza - Violazione dei limiti alla retroattività dell'interpretazione autentica - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale.**

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge 31 marzo 2005, n. 43, art. 7-*quater*, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 103 e 113.

**Sanità pubblica - Azioni esecutive iniziate sui medesimi titoli di cui al comma 1 - Prevista sostituzione processuale alla soppressa azienda ospedaliera Policlinico Umberto I del commissario preposto dalle norme vigenti (art. 2 D.L. n. 341/1999, conv. in legge n. 453/1999) alla liquidazione della stessa - Irragionevolezza - Violazione dei limiti alla retroattività dell'interpretazione autentica - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale.**

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge 31 marzo 2005, n. 43, art. 7-*quater*, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 103 e 113.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1606/2005 RG proposto da Technodal S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Parenti con il quale è elettivamente domiciliato in Roma, viale delle Milizie n. 114;

Contro l'Azienda Policlinico Umberto I di Roma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Antonio Capparelli e Paola Baglio ed elettivamente domiciliata con gli stessi difensori in Roma, viale del Policlinico n. 155, presso la sede dell'Avvocatura aziendale, per l'ottemperanza al giudicato formatosi sul decreto ingiuntivo n. 23821/2001, emesso in data 28 aprile 2001 dal Tribunale civile di Roma, dichiarato definitivamente esecutivo il 14 agosto 2001, a seguito di omessa opposizione;

Visti il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'intimata azienda;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla pubblica udienza del 6 aprile 2005, relatore il cons. Guido Romano, i difensori delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue.

## FATTO

La ricorrente società ha chiesto l'ottemperanza, da parte dell'azienda Policlinico Umberto I di Roma, del giudicato formatosi sul decreto ingiuntivo n. 23821/2001, emesso in data 28 aprile 2001 dal Tribunale civile di Roma, dichiarato definitivamente esecutivo il 14 agosto 2001, a seguito di omessa opposizione.

In particolare, afferma che:

con ricorso per decreto ingiuntivo presentato al Tribunale civile di Roma chiedeva l'emanazione di detto provvedimento monitorio per la somma di euro 581.183,38 nei confronti della azienda Policlinico Umberto I di nuova istituzione per i servizi prestati dalla ricorrente alla soppressa omonima Azienda universitaria Policlinico Umberto I, nel periodo 18 dicembre 1996 al 30 ottobre 1999, tenuto conto che, per effetto del d.l. n. 341/1999, la prima era succeduta in tutti i rapporti attivi e passivi della seconda;

il Tribunale civile di Roma emetteva il richiesto provvedimento monitorio per la somma indicata, che l'azienda di nuova istituzione, cui era stato nelle more debitamente notificato, non opponeva nel termine di legge, di talché il decreto diveniva esecutivo;

il decreto, nuovamente notificato, in forma esecutiva, alla predetta azienda, non è stato, però, mai spontaneamente eseguito dalla parte dichiarata debitrice, né hanno avuto esito positivo le varie procedure esecutive promosse in sede civile;

dopo aver notificato all'azienda intimata apposito atto di diffida e messa in mora, *ex artt.* 90 e 91 del r.d. 17 agosto 1907, n. 642, essa è stata costretta ad adire questo giudice per vedere imposto alla stessa azienda di ottemperare entro termine allo scopo prefissato, all'ordine contenuto nel decreto ingiuntivo in questione e, nel caso di perdurante inadempimento, perché venga nominato apposito commissario *ad acta* che disponga gli atti necessari per il pagamento del credito di cui al citato decreto.

Si è costituita l'azienda Policlinico Umberto I eccependo, pregiudizialmente, il proprio difetto di legittimazione passiva, alla luce di quanto disposto dall'art. 8-*sexies* della legge n. 186/2004. Con note di udienza depositate in data 6 aprile 2005 ha, inoltre, eccepito che il presente giudizio deve essere dichiarato estinto, anche di ufficio, alla luce dell'espresso disposto dell'art. 7-*quater* del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7 convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43.

Con memoria la ricorrente ha controdedotto che entrambe le eccezioni di parte resistente sono infondate, affermando:

quanto alla prima, che la questione di legittimazione passiva non è sollevabile nella presente sede di ottemperanza, attenendo a profili del rapporto processuale che potevano essere proposti, per costante e pacifica giurisprudenza, soltanto in sede di opposizione al decreto ingiuntivo, mezzo che, però, l'azienda intimata non ha mai azionato; che, in ogni caso, non avrebbe incidenza la disposizione dell'art. 8-*sexies* della legge n. 186/2004 (di interpretazione autentica del d.l. n. 341/1999 sul punto che la successione tra i due enti si avrebbe soltanto per i debiti sorti dopo l'entrata in vigore di detto decreto-legge) in quanto, a sua volta, entrata in vigore successivamente al formarsi del giudicato sul decreto ingiuntivo in questione;

quanto alla seconda, che la norma comportante asseritamente l'estinzione del presente giudizio, andrebbe interpretata, per costante giurisprudenza del giudice delle leggi e del giudice amministrativo, come inapplicabile alla fattispecie in esame, non essendo consentito al legislatore ordinario travolgere il giudicato con norme successive al formarsi del giudicato stesso.

In subordine, ha sollevato questione i costituzionalità con riferimento alla predetta norma dell'art. 7-*quater* del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7 convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, per contrasto della stessa con i parametri di cui agli articoli 3, 24, 41, 77, 97, 101, 102, 104 e 113 della Costituzione, motivando sul punto alla luce della giurisprudenza, sia della Corte costituzionale, sia del giudice amministrativo.

Nella camera di consiglio del 6 aprile 2005, uditi i difensori delle parti, come da verbale, il ricorso è stato assegnato in decisione.

## DIRITTO

1. — Parte resistente, come già indicato nella parte in fatto della presente ordinanza, propone due eccezioni, per resistere alla richiesta di parte ricorrente di vedere ottemperato il giudicato formatosi sul decreto ingiuntivo in questione, che hanno sorte diverse, alla stregua delle seguenti considerazioni.

1.1 — È infondata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva dell'azienda, in quanto il giudicato sostanziale di decreto ingiuntivo esecutivo perché non opposto copre non solo l'esistenza del decreto azionato, ma anche la deducibile inesistenza di fatti impeditivi, estintivi e modificativi del rapporto e del credito precedenti al ricorso per ingiunzione e non dedotti con l'opposizione; esso non si estende ai fatti successivi al giudicato e a quelli che comportano mutamento di *petium* o *causa petendi* nella domanda rispetto al ricorso esaminato dal decreto esecutivo (Cass., 24 novembre 2000, n. 15178).

1.2 — Si appalesa, al contrario, fondata l'eccezione che ritiene, applicabile nel presente giudizio di ottemperanza la norma dell'art. 7-*quater* del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7 convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43.

Tale disposizione stabilisce quanto segue:

«1) I decreti di ingiunzione di cui all'articolo 641 del codice di procedura civile e le sentenze divenuti esecutivi dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge 1° ottobre 1999, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 1999, n. 453, sono inefficaci nei confronti dell'azienda ospedaliera Policlinico Umberto I, qualora gli stessi siano relativi a crediti vantati nei confronti della soppressa omonima azienda universitaria per obbligazioni contrattuali anteriori alla data di istituzione della predetta azienda ospedaliera Umberto I, secondo quanto disposto dall'articolo 2, comma 1, del citato decreto-legge n. 341 del 1999, come interpretato dall'articolo 8-*sexies* del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186».

2) I pignoramenti eventualmente intrapresi in forza dei titoli di cui al comma 1 perdono efficacia e i giudizi di ottemperanza in base al medesimo titolo pendenti sono dichiarati estinti anche d'ufficio.

3) Nelle azioni esecutive iniziate sui medesimi titoli di cui al comma 1, alla soppressa azienda universitaria Policlinico Umberto I subentra il commissario di cui al comma 3 dell'articolo 2 del decreto-legge 1° ottobre 1999, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 1999, n. 453.

4) Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.».

Il riferimento ai decreti di ingiunzione di cui all'art. 641 c.p.c. rende chiaro che la disposizione che ne dispone l'inefficacia e stabilisce l'estinzione dei relativi giudizi di ottemperanza si applica a tutti i decreti ingiuntivi emessi nei confronti dell'azienda Policlinico Umberto I dopo la sua istituzione ma per obbligazioni contrattuali anteriori ad esse, in qualunque modo divenuti esecutivi, sia per mancata opposizione o per mancata attività dell'opponente (art. 647 c.p.c.) che per rigetto dell'opposizione o per estinzione del giudizio di opposizione (art. 653 c.p.c.).

2. — L'eccezione anzidetta dovrebbe quindi essere accolta ed il giudizio dichiarato estinto.

3. — Ciò rende manifesta la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della disposizione in esame eccepita dalla ricorrente in riferimento agli articoli 3, 24, 25, 97, 101, 102, 104 e 113, comma 2 della Costituzione, trattandosi di disposizione di cui il giudice adito deve fare applicazione al fine di decidere circa l'eccezione di estinzione formulata dalla resistente.

3.1 — La predetta questione di legittimità costituzionale appare non manifestamente infondata.

La *ratio legis* della disposizione in esame sembra essere quella di estendere ai giudizi di esecuzione pendenti il criterio della limitazione della successione della nuova azienda ospedaliera Policlinico Umberto I nei rapporti in corso facenti capo alla soppressa omonima azienda universitaria al solo troncone delle obbligazioni relative alla esecuzione dei contratti di durata successivo alla data della sua istituzione, criterio stabilito con la norma dell'art. 8-*sexies* del d.l. 28 maggio 2004, n. 136 inserito dall'art. 1 della legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186, interpretativa dell'art. 2 del d.l. 1° ottobre 1999, n. 341 convertito nella legge 3 dicembre 1999, n. 453.

La tecnica normativa usata è quella di stabilire l'inefficacia dei titoli esecutivi (decreti ingiuntivi e sentenze divenuti esecutivi) formati nei confronti dell'azienda ospedaliera per crediti sorti in data anteriore a quella di istituzione della stessa e come corollario l'inefficacia dei pignoramenti e l'estinzione dei giudizi di ottemperanza pendenti.

Per le azioni esecutive iniziate per gli stessi titoli alla soppressa azienda universitaria subentra il commissario preposto dalle norme vigenti (art. 2, d.l. n. 341/1999 conv. nella legge n. 453/1999) alla sua liquidazione.

Quanto meno per i decreti ingiuntivi, la norma, riferendosi *sic et simpliciter* a provvedimenti divenuti «esecutivi» di cui sancisce l'inefficacia, ne presuppone il passaggio in giudicato.

3.2. — Circa le leggi retroattive, la Corte costituzionale ha ripetutamente segnalato, da ultimo con la sentenza n. 282 del 2005, che l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (da ultimo, sentenze n. 376 del 2004, n. 291 del 2003 e n. 446 del 2002) e che in particolare, al legislatore è precluso intervenire, con norme aventi portata retroattiva, «per annullare gli effetti del giudicato» (sentenza n. 525 del 2000): se vi fosse un'incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere,

come ad essa è consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (*cf.* sentenze n. 374 del 2000 e n. 15 del 1995).

Nella disposizione in esame, per l'appunto, il legislatore non si limita a intervenire con lo strumento dell'interpretazione autentica sulle norme precedenti che disciplinavano la successione dell'azienda ospedaliera Policlinico Umberto I alla omonima azienda universitaria, ciò che del resto aveva già fatto con l'art. 8-*sexies* del d.l. 28 maggio 2004, n. 136 inserito dall'art. 1 della legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186, ma, disponendo l'inefficacia dei decreti ingiuntivi divenuti esecutivi dopo la data di istituzione dell'azienda ospedaliera, pone nel nulla non meri provvedimenti giurisdizionali impugnati o impugnabili, ma giudicati già formati.

A nulla poi rileva che l'intervento legislativo in esame tenda non tanto a negare i diritti soggettivi dei creditori pecuniari dell'azienda ospedaliera quanto piuttosto ad escludere la legittimazione passiva di quest'ultima in favore della gestione liquidatoria della soppressa azienda universitaria.

La disposizione in esame, infatti, travolge interamente i giudicati, così sembrando vulnerare il diritto di agire in giudizio, in quanto implicante il diritto del cittadino di ottenere una pronuncia di merito senza onerose reiterazioni (Corte cost., sent. n. 123 del 1987).

Inoltre, la legittimazione passiva concorre comunque a formare oggetto dell'accertamento giurisdizionale coperto da giudicato.

Infine, appare dubbia anche la conformità al principio di ragionevolezza di una disposizione che incide sui giudicati allo scopo di dare rilevanza estrema retroattiva ad un criterio organizzativo di centri di spesa che si sarebbe potuto conseguire con strumenti interni di regresso.

La questione di legittimazione costituzionale della disposizione in esame, pertanto, appare non manifestamente infondata in riferimento:

agli artt. 101 e 103 Cost., sotto il profilo della lesione delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giurisdizionale;

agli artt. 24 e 113 Cost., sotto il profilo della lesione del diritto del cittadino di agire in giudizio e di ottenere una pronuncia di merito senza onerose reiterazioni;

all'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza e di tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti dell'ordinamento.

Deve disporsi, pertanto, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del giudizio, per la pronuncia sulla legittimità costituzionale della suindicata disposizione.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7-quater del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, in riferimento agli articoli 3, 24, 101, 103 e 113 della Costituzione.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, e sospende il giudizio.*

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 4 maggio 2005.

*Il Presidente:* BACCARINI

*Il consigliere estensore:* ROMANO

## N. 26

*Ordinanza del 16 novembre 2005 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Alse Medica S.r.l. contro Azienda Policlinico Umberto I di Roma*

**Sanità pubblica - Decreti ingiuntivi e sentenze divenute esecutive dopo la data di entrata in vigore del D.L. n. 341/1999 (conv. in legge n. 453/1999), relativi a crediti nei confronti della soppressa azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Prevista inefficacia con norma di interpretazione autentica nei confronti della nuova azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Irragionevolezza - Violazione dei limiti alla retroattività dell'interpretazione autentica - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale.**

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge 31 marzo 2005, n. 43, art. 7-*quater*, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 103 e 113.

**Sanità pubblica - Pignoramenti intrapresi in forza di titoli esecutivi e giudizi di ottemperanza pendenti in base al medesimo titolo, nei confronti della soppressa azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Prevista inefficacia per i primi ed estinzione anche d'ufficio per i secondi, con norma di interpretazione autentica, nei confronti della nuova azienda ospedaliera Policlinico Umberto I - Irragionevolezza - Violazione dei limiti alla retroattività dell'interpretazione autentica - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale.**

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge 31 marzo 2005, n. 43, art. 7-*quater*, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 103 e 113.

**Sanità pubblica - Azioni esecutive iniziate sui medesimi titoli di cui al comma 1 - Prevista sostituzione processuale alla soppressa azienda ospedaliera Policlinico Umberto I del commissario preposto dalle norme vigenti (art. 2 D.L. n. 341/1999, conv. in legge n. 453/1999) alla liquidazione della stessa - Irragionevolezza - Violazione dei limiti alla retroattività dell'interpretazione autentica - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale.**

- D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge 31 marzo 2005, n. 43, art. 7-*quater*, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 103 e 113.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 2283/2003 RG proposto da Alse Medica S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avv. Sergio Como ed Ennio Luponio presso i quali è elettivamente domiciliata in Roma, Michele Mercati n. 51;

Contro l'Azienda Policlinico Umberto I in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Capparelli e Mariangela Rinaldi dell'Avvocatura aziendale e domiciliata in Roma, viale del Policlinico n. 155, per l'esecuzione del decreto ingiuntivo del Tribunale civile di Roma n. 19825/2000 del 7 dicembre 2000.

Viste le sentenze di questa sezione 29 ottobre 2003, n. 9142 e 29 gennaio 2005, n. 704 di nomina e successiva sostituzione del commissario *ad acta*, per l'esecuzione del decreto ingiuntivo in epigrafe;

Vista l'istanza della ricorrente, depositata il 6 aprile 2005, con la quale lamenta che il predetto commissario *ad acta*, con proprio fax del 4 aprile 2005, abbia comunicato, alla scadenza del termine concessogli per l'espletamento dell'incarico, di rinviare *sine die* l'emissione della delibera di pagamento, ritenendo ostativa la disposizione di cui all'art. 7-*quater* del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7 convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43;

Viste le memorie successivamente proposte dalle parti, in previsione della discussione in camera di consiglio del relativo incidente di esecuzione;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi nella camera di consiglio del 4 maggio 2005, relatore il cons. Guido Romano, i difensori delle parti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue.

## FATTO E DIRITTO

1. — Con sentenza n. 9142, pubblicata in data 29 ottobre 2003, questa sezione, in accoglimento del ricorso n. 2283/2003 R.G., proposto dall'istante per l'esecuzione del decreto ingiuntivo del Tribunale civile di Roma n. 19825 del 7 dicembre 2000, verificata l'esecutività del decreto anzidetto, ordinava all'azienda Policlinico Umberto I di Roma ed al suo legale rappresentante *pro tempore* di darvi piena ed integrale esecuzione mediante pagamento delle relative somme, da effettuarsi nel termine di sessanta giorni, decorrente dalla data di notifica della sentenza, «... fatto salvo il regresso nei confronti della gestione liquidatoria ...».

Disponeva, nello stesso contesto decisorio, che, in caso di ulteriore inottemperanza dell'azienda suddetta, pur dopo il nuovo termine assegnato, il direttore generale in carica dell'azienda debitrice, dott. Dino Cosi, provvedesse, quale commissario *ad acta*, direttamente o «... mediante apposito funzionario delegato ...», ad emanare i «provvedimenti di esecuzione...», entro ulteriori sessanta giorni, per garantire l'esatta e tempestiva ottemperanza del giudicato formatosi sul decreto ingiuntivo in questione.

Con istanza depositata il 19 gennaio 2005, l'istante lamentava che il commissario *ad acta* predetto fosse rimasto del tutto inerte, con suo gravissimo danno, essendo «... società di modeste dimensioni, incapace di sopportare gli effetti negativi della insolvenza dell'Azienda Policlinico, in relazione ad un credito di notevoli proporzioni (euro 3.200.000 circa), maturato ormai da oltre cinque anni...», e chiede la sostituzione di detto commissario.

Con sentenza n. 704 del 29 gennaio 2005 questa Sezione — rilevato su istanza di parte che, pur dopo la notifica da parte dell'impresa creditrice, in data 16 novembre 2004, di apposito atto di diffida ad adempiere, nessun atto era stato posto in essere, né spontaneamente dall'azienda debitrice, né dal nominato commissario *ad acta* — pur tenuto all'esecuzione in virtù dell'apposito incarico conferitogli *iussu iudicis* — per cui poteva ritenersi provata, allo stato degli atti, la permanente inottemperanza all'ordine impartito con la sentenza n. 9142 del 29 ottobre 2003, non solo da parte dell'azienda in parola, ma anche da parte del citato commissario, disponeva con la stessa sentenza la nomina di un nuovo commissario *ad acta* il quale, previa verifica che nelle more il soggetto obbligato non avesse eventualmente già provveduto all'esecuzione del decreto ingiuntivo in questione, adottasse tutti gli atti necessari all'adempimento dell'incarico conferitogli nel termine nuovamente indicato.

Con istanza depositata il 6 aprile 2005, il ricorrente solleva incidente di esecuzione, lamentando che il predetto commissario *ad acta*, con proprio fax del 4 aprile 2005, abbia deciso, alla scadenza del termine concessogli per l'espletamento dell'incarico, di rinviare *sine die* l'emissione della delibera di pagamento, ritenendo ostativa la disposizione di cui all'art. 7-*quater* del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7 convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43.

Si è costituita l'azienda Policlinico Umberto I che con due memorie ha eccepito che il presente giudizio deve essere dichiarato estinto, anche di ufficio, alla luce dell'espresso disposto dell'art. 7-*quater* del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7 convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43.

Con memoria la ricorrente ha controdedotto all'eccezione anzidetta, affermando:

che la norma andrebbe interpretata, per costante giurisprudenza del giudice delle leggi e del giudice amministrativo, come inapplicabile alla fattispecie in esame, non essendo consentito al legislatore ordinario travolgere il giudicato con norme successive al formarsi del giudicato stesso;

che, in subordine, la stessa norma sarebbe sospetta di incostituzionalità per violazione degli articoli 3, 24, 25, 97, 101, 102, 104 e 113, comma 2, della Costituzione, motivando sul punto alla luce della giurisprudenza, sia della Corte costituzionale, sia del giudice amministrativo.

Nella camera di consiglio del 4 maggio 2005, uditi i difensori delle parti, come da verbale, il ricorso è stato assegnato in decisione.

2. — Parte resistente, come già indicato nel capo che precede, sostiene che il presente giudizio dovrebbe essere dichiarato estinto per effetto dell'entrata in vigore della citata disposizione dell'art. 7-*quater* del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7 convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, sotto la rubrica «Controversie relative alla soppressa azienda universitaria Policlinico Umberto I».

Tale disposizione stabilisce quanto segue:

«1) I decreti di ingiunzione di cui all'articolo 641 del codice di procedura civile e le sentenze divenuti esecutivi dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge 1° ottobre 1999, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 1999, n. 453, sono inefficaci nei confronti dell'azienda ospedaliera Policlinico Umberto I, qualora gli stessi siano relativi a crediti vantati nei confronti della soppressa omonima azienda universitaria per obbligazioni contrattuali anteriori alla data di istituzione della predetta azienda ospedaliera Policlinico Umber-

to I, secondo quando disposto dall'articolo 2, comma 1, del citato decreto-legge n. 341 del 1999, come interpretato dall'articolo 8-*sexies* del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186.

2) I pignoramenti eventualmente intrapresi in forza dei titoli di cui al comma 1 perdono efficacia e i giudizi di ottemperanza in base al medesimo titolo pendenti sono dichiarati estinti anche d'ufficio.

3) Nelle azioni esecutive iniziate sui medesimi titoli di cui al comma 1, alla soppressa azienda universitaria Policlinico Umberto I subentra il commissario di cui al comma 3 dell'articolo 2 del decreto-legge 1° ottobre 1999, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 1999, n. 453.

4) Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il riferimento ai decreti di ingiunzione di cui all'art. 641 c.p.c. rende chiaro che la disposizione che ne dispone l'inefficacia e stabilisce l'estinzione dei relativi giudizi di ottemperanza si applica a tutti i decreti ingiuntivi emessi nei confronti dell'Azienda Policlinico Umberto I dopo la sua istituzione ma per obbligazioni contrattuali anteriori ad esse, in qualunque modo divenuti esecutivi, sia per mancata opposizione o per mancata attività dell'opponente (art. 647 c.p.c.) che per rigetto dell'opposizione o per estinzione del giudizio di opposizione (art. 653 c.p.c.).

Né dal fatto che nel presente giudizio siano già intervenute due sentenze di ottemperanza può condurre a ritenere che non si sia in presenza di un giudizio pendente.

Il giudizio di ottemperanza, infatti, si esaurisce soltanto con l'integrale attuazione dell'interesse del ricorrente accertato dal giudicato, com'è fatto palese dal presente incidente di esecuzione promosso dalla ricorrente per rimuovere un arresto operativo del commissario *ad acta*.

L'eccezione anzidetta dovrebbe quindi essere accolta ed il giudizio dichiarato estinto.

3. — Ciò rende manifesta la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della disposizione in esame eccepita dalla ricorrente in riferimento agli articoli 3, 24, 25, 97, 101, 102, 104 e 113, comma 2 della Costituzione, trattandosi di disposizione di cui il giudice adito deve fare applicazione al fine di decidere circa l'eccezione di estinzione formulata dalla resistente.

3.1. — La predetta questione di legittimità costituzionale appare non manifestamente infondata.

La *ratio legis* della disposizione in esame sembra essere quella di estendere ai giudizi di esecuzione pendenti il criterio della limitazione della successione della nuova azienda ospedaliera Policlinico Umberto I nei rapporti in corso facenti capo alla soppressa omonima azienda universitaria al solo troncone delle obbligazioni relative alla esecuzione dei contratti di durata successivo alla data della sua istituzione, criterio stabilito con la norma dell'art. 8-*sexies* del d.l. 28 maggio 2004, n. 136 inserito dall'art. 1 della legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186, interpretativa dell'art. 2 del d.l. 1° ottobre 1999, n. 341 convertito nella legge 3 dicembre 1999, n. 453.

La tecnica normativa usata è quella di stabilire l'inefficacia dei titoli esecutivi (decreti ingiuntivi e sentenze divenuti esecutivi) formati nei confronti dell'azienda ospedaliera per crediti sorti in data anteriore a quella di istituzione della stessa e come corollario l'inefficacia dei pignoramenti e l'estinzione dei giudizi di ottemperanza pendenti.

Per le azioni esecutive iniziate per gli stessi titoli alla soppressa azienda universitaria subentra il commissario preposto dalle norme vigenti (art. 2, d.l. n. 341/1999 conv. nella legge n. 453/1999) alla sua liquidazione.

Quanto meno per i decreti ingiuntivi, la norma, riferendosi *sie et simpliciter* a provvedimenti divenuti esecutivi di cui sancisce l'inefficacia, ne presuppone il passaggio in giudicato.

3.2. — Circa le leggi retroattive, la Corte costituzionale ha ripetutamente segnalato, da ultimo con la sentenza n. 282 del 2005, che l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenze n. 376 del 2004, n. 291 del 2003 e n. 446 del 2002) e che in particolare, al legislatore è precluso intervenire, con norme aventi portata retroattiva, «per annullare gli effetti del giudicato» (sentenza n. 525 del 2000): se vi fosse un'incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere, come ad essa è consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (sentenze n. 374 del 2000 e n. 15 del 1995).

Nella disposizione in esame, per l'appunto, il legislatore non si limita a intervenire con lo strumento dell'interpretazione autentica sulle norme precedenti che disciplinavano la successione dell'azienda ospedaliera Policlinico Umberto I alla omonima azienda universitaria, ciò che del resto aveva già fatto con l'art. 8-*sexies* del d.l. 28 maggio 2004, n. 136 inserito dall'art. 1 della legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186, ma, disponendo l'inefficacia dei decreti ingiuntivi divenuti esecutivi dopo la data di istituzione dell'azienda ospedaliera, pone nel nulla non meri provvedimenti giurisdizionali impugnati o impugnabili, ma giudicati già formati.

A nulla poi rileva che l'intervento legislativo in esame tenda non tanto a negare i diritti soggettivi dei creditori pecuniari dell'azienda ospedaliera quanto piuttosto ad escludere la legittimazione passiva di quest'ultima in favore della gestione liquidatoria della soppressa azienda universitaria.

La disposizione in esame, infatti, travolge interamente i giudicati, così sembrando vulnerare il diritto di agire in giudizio, in quanto implicante il diritto del cittadino di ottenere una pronuncia di merito senza onerose reiterazioni (Corte cost., sent. n. 123 del 1987).

Inoltre, la legittimazione passiva concorre comunque a formare oggetto dell'accertamento giurisdizionale coperto da giudicato.

Infine, appare dubbia anche la conformità al principio di ragionevolezza di una disposizione che incide sui giudicati allo scopo di dare rilevanza esterna retroattiva ad un criterio organizzativo di centri di spesa che si sarebbe potuto conseguire con strumenti interni di regresso.

La questione di legittimazione costituzionale della disposizione in esame, pertanto, appare non manifestamente infondata in riferimento:

agli articoli 101 e 103 Cost., sotto il profilo della lesione delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giurisdizionale;

agli artt. 24 e 113 Cost., sotto il profilo della lesione del diritto del cittadino di agire in giudizio e di ottenere una pronuncia di merito senza onerose reiterazioni;

all'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza e di tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti dell'ordinamento.

Deve disporsi, pertanto, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del giudizio, per la pronuncia sulla legittimità costituzionale della su indicata disposizione.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7-quater del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7 convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, in riferimento agli articoli 3, 24, 101, 103 e 113 della Costituzione.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, e sospende il giudizio.*

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 4 maggio 2005.

*Il Presidente:* BACCARINI

*Il consigliere estensore:* ROMANO

## N. 27

*Ordinanza del 28 settembre 2005 emessa dal Tribunale di Napoli  
nel procedimento civile vertente tra Brandi Massimo ed altro contro Presidenza del Consiglio dei ministri*

**Impiego pubblico - Dipendenti di pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo parziale, con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno - Inapplicabilità del divieto di iscrizione all'albo professionale degli avvocati - Irragionevolezza - Ingiustificato deterioro trattamento dei dipendenti pubblici abilitati all'esercizio della professione di avvocato rispetto a quelli abilitati all'esercizio di altre professioni (es., commercialisti, ingegneri) per i quali non sussiste detta limitazione - Incidenza sul diritto al lavoro.**

- Legge 25 novembre 2003, n. 339, art. 1.
- Costituzione, artt. 3 e 4.

**Impiego pubblico - Dipendenti di pubbliche amministrazioni iscritti all'Albo degli Avvocati successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 662/1996 e risultanti ancora iscritti - Prevista possibilità di opzione, entro 36 mesi dall'entrata in vigore della legge censurata, tra il mantenimento del rapporto d'impiego (con conseguente cancellazione dall'Albo) e l'esercizio della professione forense (con diritto entro cinque anni alla riammissione in servizio) - Irragionevolezza - Disparità di trattamento tra gli avvocati iscritti prima e quelli iscritti dopo l'entrata in vigore della legge n. 662/1996 - Incidenza sul diritto al lavoro.**

- Legge 25 novembre 2003, n. 339, art. 2
- Costituzione, artt. 3 e 4.

## IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale nel procedimento n.r.g. 7618/2003 tra Brandi Massimo, elett.te dom.o presso lo studio dell'avv. R. Veneruso, rapp.to e difeso dagli avv. Luigi e Dante De Marco e Vittorio Martino, giusta procura a margine del ricorso introduttivo, ricorrente, e Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rapp.ta e difesa dall'Avvocatura dello Stato di Napoli presso i cui uffici elett.te domicilia, resistente, nonché ADIP — Avvocati dipendenti pubblici a tempo parziale — in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. R. Silvano che la rappresenta e difende in virtù di procura a margine della comparsa di intervento, interventore volontario.

*Svolgimento del processo*

Con ricorso a questo giudice del lavoro depositato in data 3 luglio 2003, Brandi Massimo, dipendente dell'Avvocatura dello Stato con la qualifica di operatore amministrativo, in possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione forense, esprimeva di aver chiesto all'amministrazione, ai sensi dell'art. 1, comma 58, legge n. 662/1996, la trasformazione del proprio rapporto lavorativo a tempo pieno in rapporto part-time, al fine di poter esercitare la professione di avvocato; che l'amministrazione, con decreto in data 16 dicembre 2002 aveva negato l'autorizzazione alla richiesta, motivando il diniego con il conflitto di interessi che sarebbe scaturito dalla prosecuzione del rapporto di dipendenza con l'Avvocatura e dal contestuale esercizio della professione forense.

Lamentava il ricorrere l'illegittimità del provvedimento, avverso il quale aveva proposto separata istanza in sede cautelare ai fini della rimozione del provvedimento di diniego, istanza respinta in prime cure e accolta all'esito del procedimento di reclamo al Collegio *ex art. 669-terdecies* del c.p.c.

Assumendo l'illegittimità della condotta dell'amministrazione la quale, ai sensi dell'art. 1, comma 58 cit. Avrebbe solo dovuto prendere atto dell'opzione formulata da esso ricorrente, non essendo prevista dalla norma richiamata alcuna autorizzazione, chiedeva dichiararsi l'avvenuta trasformazione del rapporto di dipendenza dall'Avvocatura a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, condannando l'amministrazione al risarcimento del danno da perdita di chance, determinato dalla temporanea impossibilità di accettare incarichi difensivi, quantificato in complessivi € 30.000, 00, oltre accessori, con vittoria di spese ed onorari del procedimento cautelare e di merito.

Costituitasi ritualmente, la Presidenza del Consiglio dei ministri eccepiva l'infondatezza delle ragioni poste a base della domanda concludendo per il suo rigetto.

Si costituiva in qualità di interventore volontario l'associazione ADIP — Avvocati dipendenti pubblici a tempo parziale — che deduceva l'entrata in vigore della legge n. 339/2003 la quale disponeva l'inapplicabilità dell'art. 1, comma 56, 56-bis, 57 della legge n. 662/1996 all'iscrizione agli albi degli avvocati per i pubblici dipendenti, per i quali erano da ritenersi fermi i divieti di cui al r.d. legge n. 1578/1933 convertito con modificazioni dalla legge n. 36/1934 e successive modificazioni.

Assumeva l'associazione interventrice l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge n. 339/2003 sotto numerosi profili, concludendo per la rimessione degli atti alla Corte costituzionale ed, in ogni caso, perché fosse dichiarata la legittimazione del Brandi alla propria collocazione in part-time dal 23 gennaio 2003.

Interrogato il ricorrente, acquisita documentazione, all'udienza del 28 settembre 2005, questo giudicante si riserva la decisione.

### *Ritenuto in diritto*

L'art. 1 della legge n. 339/2003 prevede che «Le disposizioni di cui all'art. 1, comma 56, 56-bis e 57 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, non si applicano all'iscrizione agli albi degli avvocati per i quali restano fermi i limiti e i divieti di cui al regio decreto-legge n. 1578/1933 convertito con modificazioni dalla legge 22 gennaio 1934 e successive modificazioni».

L'art. 1 della legge n. 662/1996 così come richiamato prevede rispettivamente:

comma 56) «Le disposizioni di cui all'art. 58, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché le disposizioni di legge e di regolamento che vietano l'iscrizione in albi professionali non si applicano ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo parziale, con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno».

comma 56-bis) «Sono abrogate le disposizioni che vietano l'iscrizione ad albi e l'esercizio di attività professionali per i soggetti di cui al comma 56. Restano ferme le altre disposizioni in materia di requisiti per l'iscrizione ad albi professionali e per l'esercizio delle relative attività. Ai dipendenti pubblici iscritti ad albi professionali e che esercitano attività professionale non possono essere conferiti incarichi professionali dalle amministrazioni pubbliche; gli stessi dipendenti non possono assumere il patrocinio in controversie nelle quali sia parte una pubblica amministrazione».

comma 57) «Il rapporto di lavoro a tempo parziale può essere costituito relativamente a tutti i profili professionali appartenenti alle varie qualifiche o livelli dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni...».

L'art. 2 della legge in esame, a sua volta dispone «I pubblici dipendenti che hanno ottenuto l'iscrizione all'albo degli avvocati successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 662/1996 e risultino ancora iscritti, possono optare per il mantenimento del rapporto di impiego, dandone comunicazione al consiglio dell'ordine presso il quale risultino iscritti, entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. In mancanza di comunicazione entro il termine previsto, i consigli degli ordini degli avvocati provvedono alla cancellazione d'ufficio dell'iscritto al proprio albo.

Il pubblico dipendente nell'ipotesi di cui al comma 1 ha diritto ad essere reintegrato nel rapporto a tempo pieno.

Entro lo stesso termine di trentasei mesi di cui al comma 1, il pubblico dipendente può optare per la cessazione del rapporto di impiego e conseguentemente mantenere l'iscrizione all'albo degli avvocati.

Il dipendente pubblico part-time che ha esercitato l'opzione per la professione forense ai sensi della presente legge, conserva per cinque anni il diritto alla riammissione in servizio a tempo pieno entro tre mesi dalla richiesta purché non in soprannumero nella qualifica ricoperta al momento dell'opzione presso l'amministrazione di appartenenza. In tal caso l'anzianità resta sospesa per tutto il periodo di cessazione dal servizio e ricomincia a decorrere dalla data di riammissione».

Orbene, ritiene questo giudicante che appaiono sussistere dubbi di illegittimità degli artt. 1 e 2 cit con alcuni principi costituzionali.

Il contrasto riguarderebbe anzitutto l'art. 3 Cost. e ciò sotto alcuni profili.

Il primo attiene alla preclusione alla sola categoria dell'avvocato che sia, al contempo, dipendente pubblico, di svolgere la libera professione collocandosi part-time, laddove tale preclusione non sussiste per altri dipendenti pubblici abilitati all'esercizio di altre libere professioni (es. commercialista, ingegnere) posto che per le categorie indicate a titolo di esempio non sussiste alcuna disposizione di legge analogamente limitativa, di guisa che ad essi è consentito svolgere la libera professione previa collocazione in part-time nel rapporto di impiego.

Tale discriminazione appare peraltro irragionevole e non suffragata da alcuna argomentazione giuridica.

Ulteriore dubbio di incostituzionalità per disparità di trattamento sembrerebbe emergere nell'ambito della stessa categoria di pubblici dipendenti.

Difatti l'art. 3 regio decreto-legge n. 1578/1933 ritenendo incompatibile la professione di avvocato con quella di pubblico dipendente pone al IV comma la seguente eccezione: «sono eccettuati dalla disposizione del secondo comma... i professori degli istituti secondari dello Stato». Orbene, per questi ultimi, pur essendo dipendenti statali, purtuttavia alcuna limitazione sussiste ai fini dell'esercizio della professione forense, neanche essendo richiesta la loro collocazione a tempo parziale nel rapporto di pubblico impiego. Di contro, la limitazione all'esercizio della professione si pone nei confronti di chi, come il ricorrente, è anch'egli impiegato dello Stato ma non avente la qualifica di professore di istituto secondario.

Ulteriore disparità di trattamento lesiva dell'art. 3 Cost. appare poi profilarsi nei confronti di quegli impiegati che, essendosi collocati in part-time prima della legge n. 339/2003 ed essendo riusciti ad iscriversi nell'albo degli avvocati prima dell'entrata in vigore di tale legge, hanno acquisito il diritto di fruire di un periodo di tempo di 36 mesi al fine di poter optare tra l'impiego pubblico (con conseguente cancellazione dall'albo) e la professione forense, con l'ulteriore possibilità, entro cinque anni dalla eventuale decisione di proseguire esclusivamente la professione forense, di poter rientrare nell'amministrazione di appartenenza.

La indicata disparità di trattamento si verificherebbe inoltre anche nei confronti degli avvocati iscritti all'albo prima dell'entrata in vigore della legge n. 662/1996 e che dopo tale legge siano stati assunti da una pubblica amministrazione come dipendenti pubblici a tempo parziale: tali dipendenti non sarebbero neanche soggetti alla cancellazione d'ufficio in mancanza di opzione nel triennio. Difatti, questi ultimi andrebbero incontro alla cancellazione dall'albo solo nell'eventuale ipotesi in cui, a seguito di una revisione dell'albo, risultasse la loro situazione di incompatibilità. Ogni obbligatoria attivazione del procedimento di cancellazione d'ufficio sarebbe però esclusa per tali soggetti dal testo dell'art. 2, legge n. 339/2003 con dubbi di incostituzionalità del diverso e deteriore trattamento degli avvocati iscritti all'albo dopo l'entrata in vigore della legge n. 662/1996 dei quali, l'art. 2 dispone la cancellazione d'ufficio da attuare da parte dei consigli dell'ordine.

Ritiene quindi questo giudicante che il solo requisito temporale, cioè a dire l'essere l'Avvocato iscritto all'albo in data anteriore e successiva all'entrata in vigore della legge n. 662/1996, purtuttavia non apparirebbe, di per se, un elemento idoneo a giustificare una diversità di trattamento, laddove nessun onere di opzione tra avvocatura e pubblico impiego è posto a carico degli avvocati iscritti all'albo prima dell'entrata in vigore della legge n. 662/1996.

Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale sembrerebbe emergere dal contrasto della norme richiamate della legge n. 339/2003 con l'art. 4 Cost. che garantisce il diritto al lavoro rimettendone l'attuazione, quanto a modi e tempi, alla discrezionalità del legislatore.

Tale discrezionalità, tuttavia, risulterebbe esercitata, in specie, in modo irragionevole nella misura in cui le disposizioni soggette a censura sono intese a impedire, ovvero a limitare, l'accesso di tutti i soggetti, in possesso dei prescritti requisiti, alla libera professione, nell'ambito di un mercato concorrenziale. E ciò tanto più se si tiene conto, avuto riguardo all'attività forense, di recenti interventi del legislatore (d.lgs. n. 96/2001) volti a facilitare l'esercizio permanente della stessa attività da parte degli avvocati cittadini di uno stato membro dell'Unione europea.

Alla stregua delle considerazioni esposte, atteso che le questioni di illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 legge n. 339/2003 con gli artt. 3 e 4 della Costituzione, così come sollevate dalla difesa del Brandi non appaiono *prima facie* manifestamente infondate, e considerato il carattere pregiudiziale delle questioni rispetto alla decisione di merito del presente giudizio, ragion per cui questo giudicante ritiene necessaria la delibazione sui punti indicati da parte del Giudice delle leggi, letto l'art. 23 legge n. 87/1953.

*P. Q. M.*

*Sospende il procedimento n. 7618/2003 RG. Lavoro, Trib. Napoli;*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti costituite del presente giudizio e per la sua comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato.*

Napoli, addì 28 settembre 2005

*Il giudice del lavoro: PELLECCIA*

**06C0066**

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

(G605006/1) Roma, 2006 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



**ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO****LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
95024	<b>ACIREALE (CT)</b>	CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI	Via Caronda, 8-10	095	7647982	7647982
00041	<b>ALBANO LAZIALE (RM)</b>	LIBRERIA CARACUZZO	Corso Matteotti, 201	06	9320073	93260286
60121	<b>ANCONA</b>	LIBRERIA FOGOLA	Piazza Cavour, 4-5-6	071	2074606	2060205
83100	<b>AVELLINO</b>	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Matteotti, 30/32	0825	30597	248957
81031	<b>AVERSA (CE)</b>	LIBRERIA CLA.ROS	Via L. Da Vinci, 18	081	8902431	8902431
70124	<b>BARI</b>	CARTOLIBRERIA QUINTILIANO	Via Arcidiacono Giovanni, 9	080	5042665	5610818
70121	<b>BARI</b>	LIBRERIA UNIVERSITÀ E PROFESSIONI	Via Crisanzio, 16	080	5212142	5243613
13900	<b>BIELLA</b>	LIBRERIA GIOVANNACCI	Via Italia, 14	015	2522313	34983
40132	<b>BOLOGNA</b>	LIBRERIA GIURIDICA EDINFORM	Via Ercole Nani, 2/A	051	4218740	4210565
40124	<b>BOLOGNA</b>	LIBRERIA GIURIDICA - LE NOVITÀ DEL DIRITTO	Via delle Tovaglie, 35/A	051	3399048	3394340
21052	<b>BUSTO ARSIZIO (VA)</b>	CARTOLIBRERIA CENTRALE BORAGNO	Via Milano, 4	0331	626752	626752
91022	<b>CASTELVETRANO (TP)</b>	CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA	Via Q. Sella, 106/108	0924	45714	45714
95128	<b>CATANIA</b>	CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI	Via F. Riso, 56/60	095	430590	508529
88100	<b>CATANZARO</b>	LIBRERIA NISTICÒ	Via A. Daniele, 27	0961	725811	725811
66100	<b>CHIETI</b>	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Asinio Herio, 21	0871	330261	322070
22100	<b>COMO</b>	LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI - DECA	Via Mentana, 15	031	262324	262324
87100	<b>COSENZA</b>	LIBRERIA DOMUS	Via Monte Santo, 70/A	0984	23110	23110
50129	<b>FIRENZE</b>	LIBRERIA PIROLA già ETRURIA	Via Cavour 44-46/R	055	2396320	288909
71100	<b>FOGGIA</b>	LIBRERIA PATIERNO	Via Dante, 21	0881	722064	722064
03100	<b>FROSINONE</b>	L'EDICOLA	Via Tiburtina, 224	0775	270161	270161
16121	<b>GENOVA</b>	LIBRERIA GIURIDICA	Galleria E. Martino, 9	010	565178	5705693
95014	<b>GIARRE (CT)</b>	LIBRERIA LA SEÑORITA	Via Trieste angolo Corso Europa	095	7799877	7799877
73100	<b>LECCE</b>	LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO	Via Palmieri, 30	0832	241131	303057
74015	<b>MARTINA FRANCA (TA)</b>	TUTTOUFFICIO	Via C. Battisti, 14/20	080	4839784	4839785
98122	<b>MESSINA</b>	LIBRERIA PIROLA MESSINA	Corso Cavour, 55	090	710487	662174
20100	<b>MILANO</b>	LIBRERIA CONCESSIONARIA I.P.Z.S.	Galleria Vitt. Emanuele II, 11/15	02	865236	863684
70056	<b>MOLFETTA (BA)</b>	LIBRERIA IL GHIGNO	Via Salepico, 47	080	3971365	3971365



Segue: **LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
80139	<b>NAPOLI</b>	LIBRERIA MAJOLO PAOLO	Via C. Muzy, 7	081	282543	269898
80134	<b>NAPOLI</b>	LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO	Via Tommaso Caravita, 30	081	5800765	5521954
28100	<b>NOVARA</b>	EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA	Via Costa, 32/34	0321	626764	626764
90138	<b>PALERMO</b>	LA LIBRERIA DEL TRIBUNALE	P.za V.E. Orlando, 44/45	091	6118225	552172
90138	<b>PALERMO</b>	LIBRERIA S.F. FLACCOVIO	Piazza E. Orlando, 15/19	091	334323	6112750
90145	<b>PALERMO</b>	LIBRERIA COMMISSIONARIA G. CICALA INGUAGGIATO	Via Galileo Galilei, 9	091	6828169	6822577
90133	<b>PALERMO</b>	LIBRERIA FORENSE	Via Maqueda, 185	091	6168475	6177342
43100	<b>PARMA</b>	LIBRERIA MAIOLI	Via Farini, 34/D	0521	286226	284922
06087	<b>PERUGIA</b>	CALZETTI & MARIUCCI	Via della Valtiera, 229	075	5997736	5990120
29100	<b>PIACENZA</b>	NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO	Via Quattro Novembre, 160	0523	452342	461203
59100	<b>PRATO</b>	LIBRERIA CARTOLERIA GORI	Via Ricasoli, 26	0574	22061	610353
00192	<b>ROMA</b>	LIBRERIA DE MIRANDA	Viale G. Cesare, 51/E/F/G	06	3213303	3216695
00195	<b>ROMA</b>	COMMISSIONARIA CIAMPI	Viale Carso, 55-57	06	37514396	37353442
00161	<b>ROMA</b>	L'UNIVERSITARIA	Viale Ippocrate, 99	06	4441229	4450613
00187	<b>ROMA</b>	LIBRERIA GODEL	Via Poli, 46	06	6798716	6790331
00187	<b>ROMA</b>	STAMPERIA REALE DI ROMA	Via Due Macelli, 12	06	6793268	69940034
45100	<b>ROVIGO</b>	CARTOLIBRERIA PAVANELLO	Piazza Vittorio Emanuele, 2	0425	24056	24056
63039	<b>SAN BENEDETTO D/T (AP)</b>	LIBRERIA LA BIBLIOFILA	Via Ugo Bassi, 38	0735	587513	576134
07100	<b>SASSARI</b>	MESSAGGERIE SARDE LIBRI & COSE	Piazza Castello, 11	079	230028	238183
10122	<b>TORINO</b>	LIBRERIA GIURIDICA	Via S. Agostino, 8	011	4367076	4367076
21100	<b>VARESE</b>	LIBRERIA PIROLA	Via Albuzzi, 8	0332	231386	830762
36100	<b>VICENZA</b>	LIBRERIA GALLA 1880	Viale Roma, 14	0444	225225	225238

**MODALITÀ PER LA VENDITA**

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;
- presso le librerie concessionarie indicate (elenco consultabile sul sito [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it))

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE

Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici

Piazza Verdi 10, 00198 Roma

fax: 06-8508-4117

e-mail: [editoriale@ipzs.it](mailto:editoriale@ipzs.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando il codice fiscale per i privati. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.

Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

**Per informazioni, prenotazioni o reclami attinenti agli abbonamenti oppure alla vendita della Gazzetta Ufficiale bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione, presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA**

Gazzetta Ufficiale Abbonamenti  
☎ 800-864035 - Fax 06-85082520

Vendite  
☎ 800-864035 - Fax 06-85084117

Ufficio inserzioni  
☎ 800-864035 - Fax 06-85082242

Numero verde  
☎ 800-864035



# 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 6 0 2 0 8 \*

€ 7,00