

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 147° — Numero 19



GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 10 maggio 2006

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENALA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 06 85081

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 181. Sentenza 20 aprile - 5 maggio 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Toscana - Servizio sanitario regionale - Incarichi di direzione delle strutture organizzative - Regime di esclusività del rapporto di lavoro per tutta la durata dell'incarico - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con norma statale «di principio», lesione del principio di egualanza, dei diritti della persona, della promozione della ricerca scientifica, dell'autonomia universitaria - Sopravvenuta abrogazione della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge Regione Toscana 22 ottobre 2004, n. 56, art. 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 9, 33 e 117, terzo comma.

Sanità pubblica - Incarichi di direzione delle strutture sanitarie - Possibilità di conferimento a dirigenti sanitari che abbiano scelto il regime della non esclusività del rapporto di lavoro - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa della Regione, mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, lesione del principio di leale cooperazione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 29 marzo 2004, n. 81 (convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138), art. 2-*septies*, comma 1.
- Costituzione, artt. 5, 117 e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11; d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, art. 2.

Sanità pubblica - Norme della Regione Toscana - Incarichi di direzione delle strutture sanitarie - Requisito necessario del rapporto di lavoro esclusivo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia dell'ordinamento civile, o della competenza legislativa statale concorrente nella materia della tutela della salute per violazione di norma di principio, irragionevolezza e disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, art. 59.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma.

Sanità pubblica - Norme della Regione Umbria - Incarichi di direzione delle strutture sanitarie - Requisito necessario del rapporto di lavoro esclusivo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia dell'ordinamento civile, o della competenza legislativa statale concorrente nella materia della tutela della salute per violazione di norma di principio, irragionevolezza e disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Umbria 23 febbraio 2005, n. 15, art. 1.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma

Sanità pubblica - Norme della Regione Emilia-Romagna - Incarichi di direzione delle strutture sanitarie - Requisito del rapporto di lavoro esclusivo quale criterio preferenziale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale concorrente nella materia della tutela della salute per violazione di norma di principio - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29, art. 8, comma 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Sanità pubblica - Norme della Regione Emilia-Romagna - Costituzione di nuove aziende ospedaliere - Criterio di previa valutazione di complessità dei casi trattati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di norma statale di principio nella materia della tutela della salute - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29, art. 2, comma 1, lettera b).
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Sanità pubblica - Norme della Regione Emilia-Romagna - Incarico di direzione di struttura complessa - Determinazione del direttore generale sulla base di una rosa di tre candidati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di norma statale di principio nella materia della tutela della salute - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29, art. 8, comma 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Sanità pubblica - Norme della Regione Toscana - Organi dell'agenzia regionale di sanità (ARS) - *Prorogatio* fino all'entrata in vigore della legge di revisione dell'ARS - Ricorso del Governo - Contrasto con i principi statali in tema di proroga degli organi amministrativi, lesione dei principi di legalità, buon andamento e imparzialità dell'organizzazione amministrativa - Illegittimità costituzionale.

- Legge Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 art. 139.
- Costituzione, art. 97; d.l. 16 maggio 1994, n. 293 (convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1994, n. 444), art. 3.....

Pag. 11

N. 182. Sentenza 20 aprile - 5 maggio 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Pianificazione paesaggistica regionale - Modifica del regime giuridico dei beni paesaggistici con le sole forme di pubblicità del piano - Mancata previsione di intesa con lo Stato - Ricorso del Governo - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali - Necessità di accordo per l'elaborazione d'intesa tra la Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del piano paesaggistico con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernente l'intero territorio regionale, e all'elaborazione congiunta del piano - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, art. 32, comma 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 157, 140 e 141.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Pianificazione paesaggistica regionale - Aree in cui la realizzazione degli interventi non è soggetta all'autorizzazione paesaggistica regionale - Individuazione attraverso il piano strutturale del Comune anziché attraverso il piano regionale paesaggistico con specifica considerazione dei valori paesaggistici - Ricorso del Governo - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, art. 34, comma 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 143, comma 5, 145, e 143, comma 12.

Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Toscana - Interventi in zona sismica - Inizio lavori - Necessità di preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Violazione dei principi fondamentali nella materia della protezione civile - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, art. 105, comma 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 94; d.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 3.....

» 29

- N. 183. Sentenza 20 aprile - 5 maggio 2006.
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Reati e pene - Ambiente - Irrilevanza penale di determinati abusi in zona paesaggistica, per il futuro, e estinzione dei reati paesaggistici, per il passato - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione della potestà regionale in materia di governo del territorio e del potere sanzionatorio regionale in materia edilizia - Sussistenza della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale, e chiamata in sussidiarietà dello Stato nelle funzioni amministrative - Non fondatezza delle questioni.
 – Legge 15 dicembre 2004, n. 308, art. 1, comma 36, lettera *c*), e comma 37.
 – Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera *l*), e 118 Pag. 38
- N. 184. Sentenza 20 aprile - 5 maggio 2006.
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Casellario giudiziale - Eliminazione delle iscrizioni al compimento dell'ottantesimo anno di età della persona cui si riferiscono - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento in relazione all'età degli imputati - Difetto di rilevanza della questione nel giudizio *a quo* - Inammissibilità - Auspicio rivolto al legislatore.
 – D.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, art. 5, comma 1.
 – Costituzione, art. 3 » 43
- N. 185. Ordinanza 20 aprile - 5 maggio 2006.
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Previdenza - Dipendenti postali - Indennità di buonuscita maturata al 28 febbraio 1998 - Rivalutazione annuale dalla data del 1º marzo 1998 a quella di cessazione del rapporto di lavoro - Mancata previsione - Denunciata lesione del diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto, disparità di trattamento tra dipendenti pubblici - Prospettazione di una varietà di ipotesi di soluzione - Impossibilità di adottare una pronuncia additiva a contenuto costituzionalmente obbligato - Manifesta inammissibilità della questione.
 – Legge 27 dicembre 1997, n. 449, art. 53, comma 6, lettera *a*).
 – Costituzione, artt. 3, 36 e 38 » 47
- N. 186. Ordinanza 20 aprile - 5 maggio 2006.
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Previdenza - Pensioni - Opzione per la liquidazione della pensione col sistema contributivo - Limitazione della facoltà ad una parte soltanto dei lavoratori ai quali era originariamente consentita - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza e del principio dell'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica in materia previdenziale - Contraddizione tra motivazione e delimitazione della questione, erronea valutazione del quadro normativo, denuncia di meri inconvenienti di fatto, richiesta di sentenza manipolativa estranea ai poteri della Corte - Manifesta inammissibilità della questione.
 – D.l. 28 settembre 2001, n. 355 (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 2001, n. 417), art. 2.
 – Costituzione, artt. 3 e 38 » 49
- N. 187. Ordinanza del 20 aprile - 5 maggio 2006.
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Banca e istituti di credito - Credito fondiario - Edificio o complesso condominiale - Possibilità di richiedere la suddivisione del mutuo in quote e il frazionamento dell'ipoteca a garanzia - Introduzione *pro futuro* del beneficio con esclusione dei contratti già conclusi e i procedimenti esecutivi in corso - Denunciata disparità di trattamento fra debitori, lesione del principio di tutela del risparmio popolare per l'accesso alla proprietà dell'abitazione, contrasto con il principio di utilità sociale dell'iniziativa economica e dell'autonomia contrattuale - Censura di norma inconferente e omesso tentativo di interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.
 – D.l. 1º settembre 1993, n. 385, art. 161, comma 6.
 – Costituzione, artt. 3, comma secondo, 41, comma secondo, e 47 » 51

N. 188. Ordinanza 20 aprile - 5 maggio 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Violazione non contestata immediatamente al responsabile di un'infrazione stradale - Proprietario del veicolo - Obbligo di pagamento in solido con l'autore della violazione della somma da questi dovuta a titolo di sanzione pecuniaria - Denunciato contrasto con il principio della responsabilità personale del trasgressore - Manifesta infondatezza della questione.

- D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, artt. 126-bis, comma 2, e 196, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 24.

Circolazione stradale - Violazione non contestata immediatamente al responsabile di un'infrazione stradale - Notificazione del relativo verbale al proprietario del veicolo con l'obbligo di trasmettere i dati del responsabile della violazione - Denunciata lesione del diritto di difesa dell'autore indicato quale responsabile - Manifesta infondatezza della questione.

- D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, artt. 196 e 201, comma 1.
- Costituzione, art. 24.

Circolazione stradale - Violazione non contestata immediatamente al responsabile di un'infrazione stradale - Proprietario del veicolo che sia persona giuridica - Diritto a proporre ricorso al giudice di pace - Denunciata lesione dei principi del giusto processo - Questione priva di rilevanza nel giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 204-bis, comma 1.
- Costituzione, art. 111

Pag. 54

N. 189. Ordinanza 20 aprile - 5 maggio 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Reato di ingiustificato trattenimento dello straniero nel territorio dello Stato - Giudizio direttissimo pur in mancanza di convalida dell'arresto dell'imputato, resa impossibile a seguito di dichiarazione di incostituzionalità della relativa norma - Denunciata sussistenza di un giudizio direttissimo anomalo per i soli extracomunitari - Sopravvenuta modifica della norma censurata e della disposizione incriminatrice - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies, come modificato dal d.l. 14 settembre 2004, n. 241.
- Costituzione, artt. 3, 10, 24 e 111

» 58

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 51. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 aprile 2006 (del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana relative alle procedure di rendicontazione amministrativa e ai relativi controlli riguardanti le gestioni di spesa delegata anteriori all'entrata in vigore della legge regionale n. 2/2002 - Presunzione di avvenuto espletamento della presentazione della rendicontazione da parte dei funzionari delegati - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciato ingiustificato esonero dall'obbligo di esibizione della documentazione giustificativa delle spese - Violazione dell'interesse oggettivo alla regolarità delle gestioni finanziarie con conseguente danno all'erario regionale - Violazione del principio di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1098, art. 20.
- Costituzione, art. 97

» 61

- N. 52. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 aprile 2006 (del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana).

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Personale assunto in base a concorso per soli titoli nella categoria D (Funzionario direttivo) dell'amministrazione dei Beni culturali - Attribuzione della qualifica di dirigente di terza fascia - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata disparità di trattamento rispetto alla generalità dei vincitori di concorso nella categoria D - Ingustificato privilegio non sorretto da adeguate motivazioni - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1037, art. 5.
- Costituzione, artt. 3 e 97

Pag. 62

- N. 53. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 aprile 2006 (del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana).

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Corpo forestale della Regione - Operai che abbiano effettuato almeno centocinquattuno giornate lavorative annue in ciascuno degli anni del triennio 2002-2004 - Inserimento nel contingente ad esaurimento istituito presso ogni singolo distretto ai sensi dell'art. 54, comma 1, della legge regionale n. 16/1996 e successivo inquadramento nel contingente di cui all'art. 46 della stessa legge regionale relativo ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1107, art. 44, commi 9 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 81, comma quarto.

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Lavoratori che abbiano effettuato un turno di lavoro di cinquantuno giornate lavorative alle dipendenze dell'amministrazione forestale - Inserimento nell'elenco speciale - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1107, art. 47, comma 2.
- Costituzione, art. 97.

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Istituzione dei ruoli ed inquadramento del personale - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio d'uguaglianza - Lesione del principio della contrattazione collettiva e della rappresentatività sindacale - Violazione del principio del concorso pubblico - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1107, art. 52.

Costituzione, artt. 3, 39, 51 e 97.

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Articolazione della dirigenza - Inquadramento dei dirigenti - Attribuzione ai dirigenti del Corpo forestale della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria e di sostituto ufficiale di pubblica sicurezza - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio della contrattazione collettiva e della rappresentatività sindacale - Violazione del principio del concorso pubblico - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di riserva di legge statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e di ordinamento penale (solo in riferimento all'art. 53, comma 4).

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1107, art. 53.
- Costituzione, artt. 3, 39, 51 e 97 e (limitatamente al comma 4) art. 117, comma 2, lett. h) e l).

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Disposizioni legislative previgenti - Riferimento delle stesse ai ruoli di cui all'art. 52, comma 1 - Rinvio alle norme vigenti per il Corpo forestale dello Stato per quanto non previsto dalla normativa regionale - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio della contrattazione collettiva e della rappresentatività sindacale - Violazione del principio del concorso pubblico - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1107, art. 54.
- Costituzione, artt. 3, 39, 51 e 97.

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Trattamento economico del personale - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio d'uguaglianza - Lesione del principio di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale - Violazione del principio del concorso pubblico per l'accesso alle qualifiche superiori - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1107, art. 55.
- Costituzione, artt. 3, 39, 51 e 97.

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Norme transitorie relative al riordino - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio d'uguaglianza - Lesione del principio di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale - Violazione del principio del concorso pubblico - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1107, art. 56.
- Costituzione, artt. 3, 39, 51 e 97.

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Collegio dei revisori dei piani delle Agenzie per le erogazioni in agricoltura - Possibilità di proroga *sine die* della permanenza in carica dei componenti, in attesa della nomina del nuovo collegio - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio del divieto della *prorogatio* degli organi collegiali - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1107, art. 60, comma 9, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3 e 97

Pag. 64

N. 5. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 12 aprile 2006 (della Regione Toscana).

Istruzione pubblica - Innovazione degli ordinamenti liceali e dei relativi percorsi di studio - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata incidenza sull'offerta formativa e sulla programmazione della rete scolastica, già disciplinata dalla legge regionale n. 32/2002, modificata dalla legge n. 5/2005, nonché con il regolamento regionale n. 47/R del 2003, modificato dal Regolamento n. 12/R del 2005 - Dedotta mancanza del prescritto parere della Conferenza Unificata - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione e formazione professionale - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 31 gennaio 2006, n. 775.
- Costituzione, artt. 118 e 117

» 67

N. 130. Ordinanza del 16 marzo 2006 emessa dalla Corte di appello di Roma.

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione (salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, se la nuova prova è decisiva) - Violazione del principio di uguaglianza, a fronte della possibilità per l'imputato di proporre appello contro le sentenze di condanna - Lesione del diritto di azione e di difesa - Lesione del principio di parità tra le parti - Contrasto con il principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 1, sostitutivo dell'art. 593 codice di procedura penale.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 112

Pag. 72

N. 131. Ordinanza del Tribunale di Genova del 31 dicembre 2005.

Straniero - Ricongiungimento familiare - Requisiti - Disponibilità di alloggio rientrante nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Violazione di diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione dei principi di tutela del matrimonio e della famiglia.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 29, comma 3, lett. a).
- Costituzione, artt. 2, 3, 29 e 31

» 74

N. 132. Ordinanza del Tribunale di Genova del 31 dicembre 2005.

Straniero - Ricongiungimento familiare - Requisiti - Disponibilità di alloggio rientrante nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Violazione di diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione dei principi di tutela del matrimonio e della famiglia.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 29, comma 3, lett. a).
- Costituzione, artt. 2, 3, 29 e 31

» 79

N. 133. Ordinanza del Giudice di pace di Scicli del 20 dicembre 2005.

Circolazione stradale - Guida di motoveicoli a due ruote - Obbligo di indossare il casco protettivo - Trattamento sanzionatorio per l'inosservanza - Violazione del principio di egualianza e del diritto alla proprietà privata.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 171, commi 2 e 3, e 213, comma 2-sexies, introdotto dall'art. 5-bis del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito con modifiche nella legge 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 42 e 111

» 83

N. 134. Ordinanza del Giudice di pace di Scicli del 6 febbraio 2006.

Circolazione stradale - Guida di motoveicoli a due ruote - Obbligo di indossare il casco protettivo - Trattamento sanzionatorio per l'inosservanza - Violazione del principio di egualianza e del diritto alla proprietà privata.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 171, commi 2 e 3, e 213, comma 2-sexies, introdotto dall'art. 5-bis del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito con modifiche nella legge 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 42 e 111

» 84

N. 135. Ordinanza del Tribunale di Pinerolo del 31 gennaio 2006.

Processo penale - Imputato a cui è stato notificato il decreto di citazione a giudizio previa emissione del decreto di irreperibilità - Sospensione obbligatoria del processo - Mancata previsione - Lesione del principio del contraddittorio in senso oggettivo e soggettivo - Lesione del diritto dell'imputato alla conoscenza dell'accusa a suo carico e del diritto di disporre del tempo e delle condizioni necessarie per preparare la sua difesa - Contrasto con le norme di diritto internazionale in materia - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia - Contrasto con il principio di ragionevolezza.

- Codice di procedura penale, artt. 159, 160, 420-*quater*, comma 1, e 484.
- Costituzione artt. 3, 10, primo comma, 97, primo comma, e 111, comma secondo, terzo e quarto; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, comma terzo, lett. *a*) e *b*).....

Pag. 85

N. 136. Ordinanza del Tribunale di Verbania del 24 gennaio 2006.

Procedimento civile - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento davanti al Tribunale in composizione collegiale - Istanza di fissazione di udienza - Facoltà del convenuto di proporla con la comparsa di risposta - Conseguente impossibilità per l'attore di replicare, depositare nuovi documenti e formulare ulteriori richieste istruttorie - Violazione del principio di egualianza e del diritto di difesa - Incoerenza rispetto al meccanismo delle repliche ulteriori - Contrasto con il principio di parità processuale delle parti e con il diritto al contraddittorio.

- Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 8, comma 2, lett. *c*), e 4, comma 2 (nella parte in cui fa richiamo allo stesso art. 8, comma 2, lett. *c*).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, comma secondo e 111, comma secondo.

» 90

N. 137. Ordinanza del Giudice di pace di Gorizia del 20 giugno 2005 (pervenuta alla Corte costituzionale il 20 aprile 2006).

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Proponibilità da parte del trasgressore (o dei soggetti coobbligati in solido) «qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta nei casi in cui è consentito» - Conseguente inammissibilità del ricorso proposto dopo il suddetto pagamento - Disparità di trattamento fra cittadino e P.A., nonché fra cittadini a seconda che ricorrano all'autorità giudiziaria contro l'ordinanza ingiunzione prefettizia o contro il verbale di contestazione - Contrasto con il diritto all'egualianza e con il compito della Repubblica di rimuovere le limitazioni di fatto alla libertà e all'egualianza - Violazione del diritto di azione e di difesa.

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

» 93

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 181

Sentenza 20 aprile - 5 maggio 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Toscana - Servizio sanitario regionale - Incarichi di direzione delle strutture organizzative - Regime di esclusività del rapporto di lavoro per tutta la durata dell'incarico - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con norma statale «di principio», lesione del principio di egualianza, dei diritti della persona, della promozione della ricerca scientifica, dell'autonomia universitaria - Sopravvenuta abrogazione della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge Regione Toscana 22 ottobre 2004, n. 56, art. 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 9, 33 e 117, terzo comma.

Sanità pubblica - Incarichi di direzione delle strutture sanitarie - Possibilità di conferimento a dirigenti sanitari che abbiano scelto il regime della non esclusività del rapporto di lavoro - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa della Regione, mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, lesione del principio di leale cooperazione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 29 marzo 2004, n. 81 (convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138), art. 2-*septies*, comma 1.
- Costituzione, artt. 5, 117 e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11; d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, art. 2.

Sanità pubblica - Norme della Regione Toscana - Incarichi di direzione delle strutture sanitarie - Requisito necessario del rapporto di lavoro esclusivo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia dell'ordinamento civile, o della competenza legislativa statale concorrente nella materia della tutela della salute per violazione di norma di principio, irragionevolezza e disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, art. 59.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma.

Sanità pubblica - Norme della Regione Umbria - Incarichi di direzione delle strutture sanitarie - Requisito necessario del rapporto di lavoro esclusivo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia dell'ordinamento civile, o della competenza legislativa statale concorrente nella materia della tutela della salute per violazione di norma di principio, irragionevolezza e disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Umbria 23 febbraio 2005, n. 15, art. 1.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma.

Sanità pubblica - Norme della Regione Emilia-Romagna - Incarichi di direzione delle strutture sanitarie - Requisito del rapporto di lavoro esclusivo quale criterio preferenziale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale concorrente nella materia della tutela della salute per violazione di norma di principio - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29, art. 8, comma 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Sanità pubblica - Norme della Regione Emilia-Romagna - Costituzione di nuove aziende ospedaliere - Criterio di previa valutazione di complessità dei casi trattati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di norma statale di principio nella materia della tutela della salute - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29, art. 2, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Sanità pubblica - Norme della Regione Emilia-Romagna - Incarico di direzione di struttura complessa - Determinazione del direttore generale sulla base di una rosa di tre candidati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di norma statale di principio nella materia della tutela della salute - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29, art. 8, comma 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Sanità pubblica - Norme della Regione Toscana - Organi dell'agenzia regionale di sanità (ARS) - Prorogatio fino all'entrata in vigore della legge di revisione dell'ARS - Ricorso del Governo - Contrastò con i principi statali in tema di proroga degli organi amministrativi, lesione dei principi di legalità, buon andamento e imparzialità dell'organizzazione amministrativa - Illegittimità costituzionale.

- Legge Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 art. 139.
- Costituzione, art. 97; d.l. 16 maggio 1994, n. 293 (convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1994, n. 444), art. 3.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2-*septies*, comma 1, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138; dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 22 ottobre 2004, n. 56 recante «Modifiche alla legge regionale 8 marzo 2000, n. 22 (Riordino delle norme per l'organizzazione del servizio sanitario regionale) in materia di svolgimento delle funzioni di direzione delle strutture organizzative»; degli artt. 2, comma 1, lettera *b*), e 8, commi 3 e 4, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29 (Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale); degli artt. 59 e 139 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario nazionale), e dell'art. 1 della legge della Regione Umbria 23 febbraio 2005, n. 15 (Modalità per il conferimento di incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali), promossi dalla Regione Toscana con un ricorso e dal Presidente del Consiglio dei ministri con n. 4 ricorsi, notificati rispettivamente il 21 luglio 2004, il 29 dicembre 2004, il 25 febbraio 2005, il 6 e il 16 maggio 2005, depositati in cancelleria, il primo, il 29 luglio 2004, gli altri, l'8 gennaio 2005, il 7 marzo 2005, il 16 e il 24 maggio 2005 ed iscritti al n. 74 del registro ricorsi 2004 ed ai nn. 4, 30, 53 e 64 del registro ricorsi 2005.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna ed Umbria;

Udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2006 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Rosaria Russo Valentini e Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, Giovanni Tarantini per la Regione Umbria e l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso (reg. ric. n. 74 del 2004) notificato il 21 luglio 2004 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo giorno 29, la Regione Toscana ha proposto questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, all'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché al principio di leale cooperazione — dell'art. 2-*septies*, comma 1, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138.

1.1.— La censurata disposizione ha sostituito il comma 4 dell'art. 15-*quater* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), «concernente l'esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario» (disposizione, quest'ultima, introdotta dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, recante «Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'art. 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419»), così cancellando «il principio della irreversibilità che caratterizzava il rapporto esclusivo dei dirigenti sanitari».

Alla stregua, difatti, dell'impugnata disposizione è stata prevista, per tutti i dirigenti sanitari pubblici, «la possibilità di scegliere entro il 30 novembre di ogni anno se optare per il rapporto di lavoro esclusivo o meno con il Servizio sanitario, con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo», essendo stata accordata tale facoltà di scelta «sia agli assunti dopo il 31 dicembre 1998» (assoggettati al rapporto esclusivo dal citato d.lgs. n. 229 del 1999), «sia a coloro che, già in servizio al 31 dicembre 1998, avevano a suo tempo effettuato l'opzione per il rapporto di lavoro esclusivo». In tal modo — secondo la ricorrente — il predetto art. 2-*septies*, comma 1, avrebbe dato vita ad una «previsione che incide pesantemente sull'organizzazione sanitaria», stabilendo segnatamente «che, anche dopo l'opzione per il rapporto di lavoro non esclusivo, i dirigenti possono continuare a dirigere le strutture aziendali semplici e complesse».

Di qui, dunque, l'ipotizzata illegittimità costituzionale della norma de qua «nella parte in cui dispone che la non esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti non preclude la direzione di strutture semplici e complesse».

Viene dedotta, in primo luogo, la violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Quanto, in particolare, al primo di tali parametri, la ricorrente evidenzia come la materia disciplinata dalla disposizione impugnata rientri tra quelle oggetto di legislazione regionale. Non concernendo, infatti, la competenza dello Stato, *ex art.* 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione, «l'ordinamento ed anche l'organizzazione degli enti non statali e non nazionali», dovrebbe escludersi l'esistenza di un titolo che abiliti l'intervento statale nella disciplina delle aziende sanitarie, atteso che le stesse, «quale che sia la qualificazione giuridica» loro propria, di certo «non sono enti nazionali».

Né, d'altra parte, prosegue la ricorrente, potrebbe ignorarsi il fatto che la competenza legislativa regionale si giustifica, nel caso di specie, «anche sotto il profilo della tutela della salute» (materia «ripartita» tra Stato e Regioni), essendo innegabile l'incidenza che esercita sull'erogazione del servizio sanitario la facoltà di scelta prevista dalla norma impugnata, considerato «che il personale che opta per il lavoro non esclusivo dedica minor tempo al lavoro all'interno della struttura».

Quanto, invece, all'art. 118 della Costituzione, deve escludersi che lo stesso possa integrare un adeguato fondamento costituzionale della norma impugnata, in quanto, anche a voler ritenere che ricorrano nella specie i presupposti per uno spostamento della potestà legislativa dal livello regionale a quello statale, in ragione della necessità di soddisfare esigenze amministrative di carattere unitario, l'adozione della norma impugnata non risulta preceduta da alcuna intesa con le Regioni.

Viene dedotta, inoltre, la violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione all'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997, dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e del principio di leale cooperazione.

Evidenzia in proposito la ricorrente come la disposizione impugnata non fosse contenuta nell'originario testo del decreto-legge n. 81 del 2004, bensì inserita dalla legge di conversione n. 138 del 2004, in relazione alla quale, oltretutto, il Governo ebbe a porre la questione di fiducia, di talché «l'*iter* seguito non ha consentito un adeguato coinvolgimento delle Regioni».

In particolare, la ricorrente si duole del fatto che sia stato escluso l'intervento della Conferenza Stato-Regioni, cioè a dire lo «strumento essenziale per la leale cooperazione, che trova il suo fondamento nell'art. 5 Cost.» (sono richiamate le sentenze n. 408 del 1998 e n. 373 del 1997).

Si deduce, infine, che la norma censurata sia «in contrasto con l'impianto sostanziale dell'art. 117 Cost.», giacché l'intervento legislativo statale esercita «un'incidenza diretta su materie spettanti al legislatore regionale», e quindi «dovrebbe seguire e rispettare un intervento di codecisione paritaria con le Regioni».

Ciò, in particolare, emergerebbe, secondo la ricorrente, dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, alla stregua del quale è stabilito che «la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata con i rappresentanti delle autonomie territoriali, debba esprimere un parere ad efficacia rinforzata su tutti i progetti di legge riguardanti materie di legislazione concorrente e l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali».

1.2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 10 agosto 2004, chiedendo il rigetto del ricorso proposto dalla Regione Toscana.

Deduce, innanzi tutto, l'Avvocatura generale che la disposizione impugnata incide sulla «tutela della salute», materia che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla competenza concorrente di Stato e Regioni, e nella quale il primo può, quindi, «dettare norme di principio», alle quali è certamente ascrivibile quella oggetto dell'odierno scrutinio di costituzionalità.

Inoltre, secondo la difesa erariale, «mirando la disposizione adottata ad introdurre misure atte a fronteggiare situazioni di pericolo nella salute pubblica», la competenza legislativa statale sarebbe giustificata anche ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, «che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», diritto qui da identificare in quello «fondamentale» alla tutela della salute (è richiamata la sentenza n. 282 del 2002).

Nega, infine, l'Avvocatura dello Stato che possa ipotizzarsi la violazione del principio di leale cooperazione, richiamando la decisione della Corte (sentenza n. 196 del 2004) ove si afferma che «non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (né risulta sufficiente il sommario riferimento all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001)».

Su tali basi la difesa erariale ha concluso per il rigetto della questione di legittimità costituzionale.

1.3. — Con memoria depositata presso la cancelleria della Corte, il 22 settembre 2005, la Regione Toscana insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'impugnata norma di legge statale.

In via preliminare, la Regione deduce che la stessa appare riconducibile alla competenza concernente «l'ordinamento e l'organizzazione degli enti non statali e non nazionali» (spettante in via residuale alle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione), palesandosi per tale motivo costituzionalmente illegittima.

La natura regionale della potestà legislativa sarebbe stata, inoltre, riconosciuta espressamente — nella materia *de qua* — dal d.lgs. n. 502 del 1992, se è vero che — ai sensi, rispettivamente, degli artt. 2, comma 2, e 3, comma 5 — alle Regioni spetta la determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla «tutela della salute», nonché la disciplina delle «modalità organizzative e di funzionamento delle unità sanitarie locali».

In subordine, peraltro, la ricorrente deduce che l'illegittimità costituzionale della norma suddetta dovrebbe essere riconosciuta «anche nella denegata ipotesi in cui, secondo la prospettazione dello Stato, si ritenga che la questione rientri nella "tutela della salute"», attesa la sua natura di norma di dettaglio.

Ribadisce, inoltre, la ricorrente la censura formulata ai sensi dell'art. 118 della Costituzione.

Sottolinea, infine, la Regione Toscana l'impossibilità di individuare — quale titolo di legittimazione dell'intervento posto in essere dal legislatore statale attraverso la norma impugnata — la previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, che riserva alla potestà esclusiva dello Stato la determinazione

dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. La norma impugnata, difatti, non provvede a definire il livello essenziale di erogazione di una prestazione, come invece necessario (secondo quanto affermato dalle sentenze n. 285 e n. 120 del 2005, nonché dalle sentenze n. 88 del 2003 e n. 282 del 2002), «limitandosi ad incidere su un aspetto organizzativo o gestorio».

1.4. — Con memoria depositata il 27 settembre 2005 anche il Presidente del Consiglio dei ministri insiste nelle proprie difese, deducendo che la materia «dello stato giuridico della dirigenza medica e sanitaria del Servizio sanitario nazionale», rientrerebbe nella competenza esclusiva dello Stato relativa all'«ordinamento civile».

In conclusione, peraltro, la difesa erariale ritiene che possa essere individuato nell'art. 33, ultimo comma, della Carta fondamentale un ulteriore titolo di legittimazione dell'intervento del legislatore statale oggetto del presente giudizio, atteso che la competenza statale in materia di università — a suo dire — «comprende anche le aziende ospedaliero-universitarie» di cui all'art. 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti tra Servizio sanitario nazionale ed Università a norma dell'art. 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419), in quanto tali aziende «assicurano la collaborazione tra il Servizio sanitario nazionale e le Università in relazione alle attività assistenziali necessarie allo svolgimento delle funzioni istituzionali di didattica e ricerca di queste ultime».

Infine, la «rilevanza ultra-regionale» che le aziende ospedaliere possono assumere ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 502 del 1992 renderebbe — secondo l'Avvocatura — le stesse «assimilabili agli enti pubblici nazionali, il cui ordinamento ed organizzazione amministrativa, inclusa la disciplina degli incarichi dirigenziali, sono rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.».

2. — Con ricorso notificato il 29 dicembre 2004 e depositato presso la cancelleria della Corte l'8 gennaio 2005 (reg. ric. n. 4 del 2005), il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale — in riferimento all'art. 117 della Costituzione — dell'art. 1 della legge regionale della Toscana del 22 ottobre 2004, n. 56, recante «Modifiche alla legge regionale 8 marzo 2000, n. 22 (Riordino delle norme per l'organizzazione del servizio sanitario regionale) in materia di svolgimento delle funzioni di direzione delle strutture organizzative».

2.1. — Evidenzia il ricorrente che il comma 1 dell'impugnato articolo di legge prevede che «gli incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, del servizio sanitario regionale sono conferiti ai dirigenti di cui all'art. 15-quater, commi 1, 2 e 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, in regime di rapporto di lavoro esclusivo da mantenere per tutta la durata dell'incarico». Il comma 2 del medesimo articolo, per parte propria, invece, stabilisce che «gli incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, del Servizio sanitario regionale», nonché quelli dei programmi di cui all'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 517 del 1999, sono conferiti ai «professori e ai ricercatori universitari, di cui allo stesso art. 5, che svolgono un'attività assistenziale esclusiva per tutta la durata dell'incarico».

Orbene, entrambe le disposizioni si pongono in contrasto con il decreto-legge n. 81 del 2004, convertito, con modificazioni, nella legge n. 138 del 2004, e segnatamente con l'art. 2-septies, ove si afferma che «la non esclusività del rapporto di lavoro non preclude la direzione di struttura semplice o complessa». Essendo, quella da ultimo citata, norma «di principio», da ciò deriverebbe l'ipotizzata illegittimità costituzionale dell'impugnato articolo di legge.

Solo «ad abundantiam», infine, il ricorrente ipotizza il contrasto «con altri principi fondamentali espressamente sanciti dall'ordinamento costituzionale», e segnatamente quelli della egualianza dei cittadini innanzi alla legge, del diritto al libero sviluppo della personalità umana, della promozione della ricerca scientifica, della piena autonomia degli ordinamenti universitari.

2.2. — Si è costituita in giudizio la Regione Toscana, con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 14 gennaio 2005, limitandosi a richiedere che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque, infondato.

2.3. — La Regione Toscana ha successivamente depositato — in data 22 settembre 2005 — una memoria difensiva anche in relazione al presente ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri (reg. ric. n. 4 del 2005).

Le argomentazioni della Regione sono volte, innanzitutto, a confutare l'affermazione secondo cui la legge regionale impugnata contravverrebbe ad un principio fondamentale della materia sanitaria, e cioè quello secondo cui «la non esclusività del rapporto di lavoro non preclude la direzione di struttura semplice o complessa». L'impugnata legge regionale, difatti, «non vieta la scelta per il rapporto di lavoro non esclusivo e quindi non interferisce con la facoltà

dei medici di optare per la c.d. attività *extramoenia*», non intervenendo, d'altra parte, neppure «sul principio della non irreversibilità della scelta del medico per l'uno o l'altro regime». Essa, per contro, sarebbe intervenuta «solo sulla disciplina del conferimento degli incarichi di direzione di strutture e di programmi», prevedendo il conferimento unicamente «a coloro che lavorano in via esclusiva per il Servizio sanitario regionale», dettando così una previsione che «attiene alla materia della organizzazione degli enti del servizio sanitario», rientrante — attesa la natura «non statale e non nazionale» di questi ultimi — «nella competenza del legislatore regionale» (richiama, in proposito, la Regione Toscana le medesime argomentazioni svolte in relazione al ricorso n. 74 del 2004).

Ciò premesso, la Regione evidenzia poi come la disposizione da essa posta in essere sia «funzionale alla corretta attuazione delle norme del d.lgs. n. 502 del 1992 concernenti il rapporto di lavoro esclusivo», giacché — in considerazione del fatto che l'esercizio della libera professione extra-muraria non è soggetta ad alcuna regola — appare del tutto coerente «richiedere l'esclusività del rapporto ai fini del conferimento di incarichi apicali, posto che ciò rappresenta la legittima preferenza per una soluzione organizzativa incentrata sulla totale disponibilità dei medici preposti ai vertici dell'azienda».

Richiamati, per il resto, i medesimi argomenti posti a fondamento del proprio ricorso (reg. ric. n. 74 del 2004) avverso l'art. 2-*septies* del decreto-legge n. 81 del 2004, la Regione Toscana esamina — nell'ultima parte della stessa memoria — quegli ulteriori profili di incostituzionalità che la difesa erariale ha ritenuto di individuare — per sua stessa ammissione *ad abundantiam* — nella violazione degli artt. 2, 3, 9 e 33 della Costituzione.

Premessa, invero, l'inammissibilità, per genericità, di tali censure, la Regione reputa le stesse «comunque infondate», in particolare evidenziando — quanto alla dedotta violazione dell'art. 33 della Carta fondamentale — come tale articolo non precluda «al legislatore di modulare, in concreto, nell'esercizio della sua discrezionalità, ampiezza e modalità di svolgimento dell'attività assistenziale dei medici universitari» (è richiamata la sentenza n. 71 del 2001).

2.4. — Anche in relazione al ricorso *de quo* (reg. ric. n. 4 del 2005) ha depositato memoria, in data 27 settembre 2005, l'Avvocatura generale dello Stato.

Nella stessa, oltre a ribadirsi il contenuto della censura già formulata — avverso l'impugnata norma regionale — ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, la difesa erariale precisa la portata delle doglianze avanzate, per sua stessa ammissione, «*ad abundantiam*», ex artt. 2, 3, 9 e 33 Cost.

3. — Con ricorso (reg. ric. n. 64 del 2005) notificato il 16 maggio 2005 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo giorno 24, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera *I*, e terzo, della Costituzione — dell'art. 1 della legge della Regione Umbria 23 febbraio 2005, n. 15 (Modalità per il conferimento di incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali).

3.1. — Il ricorrente deduce che con tale disposizione la Regione «ha inteso disciplinare le modalità per il conferimento di incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali», riservandoli «ai dirigenti sanitari in regime di rapporto esclusivo con il Servizio sanitario regionale», dettando «analoga norma» anche «per l'attribuzione a professori e ricercatori universitari degli incarichi di direzione di struttura semplice o complessa», nonché per l'attribuzione dei programmi di cui all'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 517 del 1999.

La norma censurata — prosegue il ricorrente — stabilisce tanto che «i dirigenti con rapporto di lavoro non esclusivo, titolari di un incarico di struttura semplice o complessa», sono tenuti a comunicare al direttore generale delle ASL, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge regionale, «la propria opzione in ordine al rapporto esclusivo» (prevedendo anche la decadenza automatica dal predetto incarico quale conseguenza, invece, della scelta in favore del «rapporto di lavoro non esclusivo»), quanto che la mancata comunicazione nel termine «comporta l'opzione per il rapporto non esclusivo».

Reputa il Presidente del Consiglio dei ministri che siffatta disciplina sia, in primo luogo, «non del tutto in linea con il vigente assetto costituzionale delle competenze» legislative statali «in materia di tutela della salute», in quanto in contrasto con il «principio fondamentale» — desumibile dall'art. 2-*septies*, comma 1, del decreto-legge n. 81 del 2004, convertito, con modificazioni, nella legge n. 138 del 2004 — secondo cui i dirigenti sanitari «possono optare» anche «per il rapporto di lavoro non esclusivo», sicché, ai sensi di tale norma di legge statale, «la non esclusività del rapporto di lavoro non preclude la direzione di strutture semplici o complesse».

La norma censurata, in secondo luogo, «interviene nella disciplina del rapporto di lavoro del dirigente sanitario, incidendo nella materia “ordinamento civile”», ponendosi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, che riserva tale materia in via esclusiva alla potestà legislativa statale.

Infine, il ricorrente deduce la violazione anche dell'art. 3 della Carta fondamentale, «sia sotto il profilo della irragionevolezza, sia sotto quello della disparità di trattamento».

3.2. — Si è costituita in giudizio la Regione Umbria deducendo l'infondatezza delle censure proposte.

La Regione, nel premettere che la «tutela della salute» «costituisce materia di competenza concorrente delle regioni ad autonomia ordinaria ed attiene essenzialmente alle prestazioni di prevenzione e cura delle malattie che devono essere assicurate ai cittadini dal sistema delle strutture pubbliche e di quelle private convenzionate», evidenzia come il proprio intervento legislativo sia stato espletato «al fine di elevare, attraverso le norme per il conferimento degli incarichi di direzione, il livello di prestazione del bene fondamentale della salute dei cittadini umbri, migliorando l'efficienza del sistema sanitario regionale». Essa nega, quindi, che possa ipotizzarsi la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto la norma impugnata si sarebbe limitata a prevedere, esclusivamente, «che i dirigenti sanitari, incaricati della direzione di una struttura semplice o complessa, esercitino la loro attività professionale *intra moenia*», dando così attuazione proprio «ai principi ed ai criteri della legge dello Stato», e segnatamente a quello — desumibile dall'art. 15-*quinquies*, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 — che prescrive un «corretto ed equilibrato rapporto tra attività istituzionale e corrispondente attività libero professionale», imponendo che sia adeguatamente bilanciata l'esigenza della tutela della «libertà di svolgimento dell'attività libero professionale con quella della salvaguardia della efficienza del servizio».

La Regione, inoltre, esclude che quello introdotto dall'art. 2-*septies* del decreto-legge n. 81 del 2004 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 138 del 2004) possa essere considerato principio fondamentale della materia «tutela della salute».

In merito, invece, alla dedotta violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», la Regione rileva come la Corte abbia affermato — «proprio in relazione alla disciplina del pubblico impiego nell'ambito dell'organizzazione sanitaria» — che «dal riconoscimento dell'importanza costituzionale del lavoro non deriva l'impossibilità di prevedere condizioni e limiti per l'esercizio del relativo diritto, purché essi siano preordinati alla tutela di altri interessi e di altre esigenze sociali parimenti fatte oggetto, come nella fattispecie, di protezione costituzionale» (è richiamata la sentenza n. 147 del 2005, nonché le sentenze n. 390 del 1999 e n. 457 del 1993). Sul duplice presupposto, quindi, che nel caso in esame «la limitazione dell'attività libero professionale dei dirigenti sanitari non è affatto assoluta, ma ricondotta a quella *intra moenia*, e quindi non incide sostanzialmente sul rapporto di lavoro», ovvero che la stessa «appare connessa alla esigenza di assicurare e meglio garantire l'attività istituzionale del dirigente, con una presenza più attiva», la Regione esclude la fondatezza della censura di costituzionalità proposta ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Infine, quanto alla dedotta violazione anche dell'art. 3 della Carta fondamentale, la Regione ribadisce che la norma impugnata «opera un equo bilanciamento tra le esigenze lavorative e quelle, fondamentali, di tutela della salute».

3.3. — In data 21 febbraio 2006, anche la Regione Umbria ha depositato presso la cancelleria della Corte una memoria, nella quale insiste per la reiezione del ricorso statale (reg. ric. n. 64 del 2005) avente ad oggetto la legge regionale n. 15 del 2005.

La Regione — a confutazione del ragionamento svolto dalla difesa erariale — contesta, in primo luogo, che dal già menzionato art. 2-*septies* del decreto-legge n. 81 del 2004 possa ricavarsi un principio generale, atteso che il ricorrente «sembra innanzitutto trascurare» quanto sancito dall'art. 98, primo comma, della Costituzione, e cioè la regola secondo cui «tutti i pubblici impiegati sono al servizio *esclusivo* della Nazione», ciò che «giustifica la generale preclusione per i medesimi dipendenti» — sancita dall'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) — «di svolgere ulteriori attività lavorative, se non previamente autorizzate dall'amministrazione di appartenenza».

Inoltre, il suddetto art. 2-*septies* si pone in contrasto con l'art. 15-*quinquies*, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui gli incarichi di direzione di struttura sanitaria «implicano il rapporto di lavoro esclusivo». Orbene, prosegue la Regione, spetterà ai giudici comuni «definire in via applicativa il senso ed il significato di queste due norme così diverse», sicché, ove l'intento dell'iniziativa assunta dalla difesa erariale sia quello di avere

dalla Corte «la conferma della correttezza e legittimità costituzionale dell'interpretazione fatta propria dal Presidente del Consiglio, il ricorso deve ritenersi manifestamente inammissibile», risolvendosi «in un improprio tentativo di ottenere l'avallo a favore di una determinata interpretazione della norma».

In ogni caso, poi, «il contrasto tra le due regole fissate da due diversi articoli della stessa legge» (cioè a dire il d.lgs. n. 502 del 1992) già esclude, di per sé, la possibilità (giuridica) di poter configurare come principio fondamentale la regola della affidabilità della direzione di strutture semplici o complesse anche a soggetti legati con rapporto non esclusivo.

La Regione Umbria, inoltre, contesta la tesi del ricorrente secondo cui l'intervento legislativo regionale «sarebbe sconfinato nella materia "diritto civile"», giacché esso, a dispetto delle affermazioni della difesa erariale, «attiene non tanto alla disciplina del rapporto di lavoro, ma essenzialmente all'organizzazione del servizio sanitario regionale».

Nega, infine, la Regione che l'impugnata disposizione violi l'art. 3 della Costituzione, giacché essa, nel prescrivere «la esclusività del rapporto di lavoro dei medici universitari, quale condizione per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura semplice o complessa» (ovvero dei programmi di cui all'art. 5, comma 4, della legge n. 517 del 1999), si pone come «una mera ripetizione» delle previsioni di cui all'art. 5, comma 7, della predetta legge n. 517 del 1999.

4. — Con ricorso (reg. ric. n. 53 del 2005) notificato il 6 maggio 2005 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo giorno 16, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 3, 117, commi secondo, lettera *I*, e terzo, e 97 della Costituzione — degli artt. 59 e 139 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale).

4.1. — Sul presupposto che la legge regionale in questione — che ha «inteso dettare una rinnovata organica disciplina del servizio sanitario regionale, con particolare riferimento agli aspetti programmativi, ordinamentali e organizzativi» — sarebbe «non del tutto in linea con il vigente assetto costituzionale», il ricorrente ne ha impugnato, segnatamente, gli artt. 59 e 139.

Il primo di essi — riproducendo il contenuto dell'art. 1 della legge reg. della Toscana n. 56 del 2004, abrogato proprio dalla legge reg. n. 40 del 2005 — prevede che gli incarichi di direzione delle strutture organizzative sanitarie siano conferiti ai dirigenti sanitari «in regime di rapporto di lavoro esclusivo da mantenere per tutta la durata dell'incarico», nonché detta analoga statuizione per il personale universitario (stabilendo che professori e ricercatori svolgano presso le aziende del servizio sanitario regionale «un'attività esclusiva per tutta la durata dell'incarico»). In tal modo, essa violerebbe «il principio fondamentale in materia di tutela della salute» enunciato dal già menzionato art. 2-*septies* del decreto-legge n. 81 del 2004.

Evidenzia, inoltre, il ricorrente che il predetto art. 59 «interviene nella disciplina del rapporto di lavoro del dirigente sanitario, incidendo nella materia «ordinamento civile»», e, dunque, ponendosi in contrasto anche con l'art. 117, secondo comma, lettera *I*, della Costituzione, che tale materia riserva in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato.

Il medesimo articolo della legge regionale contravverrebbe, infine, anche all'art. 3 della Costituzione, giacché provvede, in modo del tutto irragionevole, a «differenziare i dirigenti sanitari» a seconda che abbiano optato o meno per il rapporto di lavoro esclusivo, dando poi vita ad una (del pari ingiustificata) «disparità di trattamento nell'ambito del personale universitario», essendo la stessa «fondata su di un fatto accidentale quale il rapporto esistente o inesistente con la Regione».

È censurato, inoltre, l'art. 139 della medesima legge regionale della Toscana, secondo cui gli organi dell'Agenzia regionale di sanità, disciplinata dal precedente art. 82, «in carica al momento dell'entrata in vigore della presente legge, restano in carica fino all'entrata in vigore della legge di revisione dell'ARS» (la presentazione della quale, in forma di proposta sottoposta dalla Giunta al Consiglio regionale, è prevista entro duecentoquaranta giorni dall'entrata in vigore della stessa legge regionale n. 40 del 2005). L'impugnato art. 139 violerebbe, in particolare, «i principi di legalità, buon andamento e imparzialità dell'organizzazione amministrativa sanciti dall'art. 97 della Costituzione», in quanto la «*prorogatio* a tempo indeterminato di tali organi» sarebbe in contrasto con l'art. 3 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293 (Disciplina della proroga degli organi amministrativi), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1994, n. 444. Esso, difatti, «configura e disciplina l'istituto della "prorogatio" quale ipotesi da prevedere in via del tutto eccezionale e comunque vincolata nei tempi e nei contenuti», stabilendo, in particolare, che «organi amministrativi scaduti» — tali dovendosi ritenere quelli *de quibus*,

e ciò ai sensi dell'art. 73 della legge della Regione Toscana 8 marzo 2000, n. 22 (Riordino delle norme per l'organizzazione del servizio sanitario regionale) — «sono prorogati per non più di quarantacinque giorni duranti i quali possono emanare solo gli atti di ordinaria amministrazione», nonché quelli urgenti ed indifferibili.

Nel caso della censurata disposizione rileva, invece, «una vera e propria *prorogatio* a tempo indeterminato», durante la quale, oltretutto, «gli organi dell'ARS» svolgono «funzioni non affievolite di studio e di ricerca, nonché ulteriori eventuali incarichi da parte della Giunta regionale o del Consiglio regionale», donde l'ipotizzato contrasto con l'art. 97 della Carta fondamentale.

4.2. — Anche la Regione Toscana si è costituita in giudizio, limitandosi a dedurre l'infondatezza delle censure formulate dallo Stato.

4.3. — La Regione Toscana, in data 21 febbraio 2006, ha depositato due ulteriori memorie, l'una relativa al giudizio (reg. ric. n. 4 del 2005) da essa promosso per la declaratoria illegittimità costituzionale dell'art. 2-*septies*, comma 1, del decreto-legge n. 81 del 2004, convertito, con modificazioni, nella legge n. 138 del 2004, l'altra concernente, invece, il giudizio (reg. ric. n. 53 del 2005) originato dal ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso gli artt. 59 e 139 della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005.

Con il primo di tali atti si è limitata sinteticamente a ribadire — in replica ai rilievi della difesa erariale — le argomentazioni già svolte nei precedenti scritti defensionali.

Con la seconda memoria, invece, la Regione Toscana — oltre a riproporre, quanto alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 59 della predetta legge reg. n. 40 del 2005, considerazioni identiche a quelle in precedenza formulate in relazione sia al ricorso statale, sia soprattutto alla propria iniziativa diretta alla caducazione dell'impugnata norma di legge statale — ha svolto delle difese più articolate in merito alla censura che ha investito l'art. 139 della medesima legge regionale.

5. — Il Presidente del Consiglio dei ministri — con ricorso (reg. ric. n. 30 del 2005) notificato il 25 febbraio 2005 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 7 marzo — ha proposto, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29 (Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale), censurando segnatamente — per quello che qui interessa — gli artt. 2, comma 1, lettera *b*), ed 8, commi 3 e 4, di tale legge.

5.1. — Nel premettere che nella materia della «tutela della salute» «la Regione ha una competenza legislativa concorrente e pertanto può legiferare solo nel rispetto dei principi fondamentali dettati dallo Stato», il ricorrente si duole, appunto, dell'esistenza di «molteplici violazioni» di principi siffatti.

In particolare, è censurato l'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge regionale suddetta, «il quale prevede che la costituzione di Aziende Ospedaliere è disposta dalla Regione previa valutazione di complessità dei casi trattati», giacché esso violerebbe l'art. 4, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992, ai sensi del quale «la costituzione di tale tipo di Aziende sanitarie può essere proposta dalla Regione solo quando ricorrono determinati requisiti, tra i quali, di particolare rilevanza: l'indice di complessità dei casi trattati dall'ospedale che superi di almeno il 20% il valore della media regionale, la presenza di tre unità operative di alta specialità, un tasso di ricoveri di pazienti provenienti da altre regioni che superi di almeno il 10%, nell'ultimo triennio, il valore medio regionale».

È impugnato, altresì, l'art. 8, comma 3, della medesima legge regionale, secondo cui «l'attribuzione dell'incarico di direzione di struttura complessa ai dirigenti sanitari è effettuata dal Direttore generale sulla base di una rosa di soli tre candidati, senza neppure chiarire i criteri per l'individuazione» dei medesimi candidati. Esso, difatti, sarebbe in contrasto con l'art. 15-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale stabilisce «l'attribuzione dell'incarico «sulla base di una rosa di candidati idonei selezionata da un'apposita commissione» senza limitare il numero dei designati dalla commissione stessa».

Da ultimo, si dubita della legittimità costituzionale anche del successivo comma 4 dello stesso art. 8, secondo cui «l'esclusività del rapporto di lavoro costituisce criterio preferenziale per il conferimento ai dirigenti sanitari di incarichi di direzione di struttura semplice e complessa», in quanto viola l'art. 15-*quater* del già menzionato d.lgs. n. 502 del 1992 (come risultante all'esito della modifica apportata dall'art. 2-*septies* del decreto-legge n. 81 del 2004, convertito, con modificazioni, nella legge n. 138 del 2004), atteso che in base ad esso «la non esclusività del rapporto di lavoro non preclude la direzione di strutture semplici e complesse».

5.2. — La Regione Emilia-Romagna si è costituita in giudizio, limitandosi a richiedere alla Corte di respingere il ricorso statale in quanto «inammissibile e infondato, per le ragioni che saranno esposte con separata memoria».

5.3. — Anche detta Regione ha depositato una memoria in relazione al giudizio (reg. ric. n. 30 del 2005) concernente gli artt. 2, comma 1, lettera *b*), 8, commi 3 e 4, della legge regionale n. 29 del 2004.

In merito alla censura che ha investito la prima di tali norme, e motivata dal ricorrente in ragione di un asseverato contrasto con l'art. 4, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992, la Regione rileva che quelli desumibili dalla menzionata disposizione statale non possono considerarsi «principi fondamentali» della materia «tutela della salute».

Una conclusione, questa, che «è espressamente confermata dalla legge», giacché il comma 2-*bis* dell'art. 19 di quel medesimo decreto legislativo esclude che costituiscano «principi fondamentali, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, le materie di cui agli articoli 4, comma 1-*bis* e 9-*bis*». Inoltre, se è vero — come affermato proprio dalla giurisprudenza costituzionale — che l'effetto dell'introduzione della norma da ultimo menzionata «è innegabilmente quello di un'espansione delle potestà organizzative riconosciute alle Regioni nella suddetta materia», le stesse sarebbero «pienamente legittimate» a dare vita, quanto appunto alla istituzione delle aziende sanitarie locali, ad «una propria disciplina», anche «sostitutiva di quella statale», la quale ultima avrebbe assunto «i tipici caratteri del dettaglio cedevole».

La previsione di cui all'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge regionale n. 29 del 2004 sarebbe, dunque, esente dall'ipotizzato vizio di legittimità costituzionale, e ciò — oltre che per i motivi testé indicati — anche in considerazione del fatto che «l'estremo dettaglio della disposizione statale, peraltro, non è oggi più giustificato, quantomeno per l'organizzazione che ormai da tempo si è data la Regione».

Infondata, inoltre, sarebbe anche la censura relativa all'art. 8, comma 3, della legge regionale in esame, giacché essa — nel prescrivere che la scelta del direttore di struttura sanitaria complessa avvenga sulla base di una rosa di tre candidati — «si limita a dettagliare maggiormente il procedimento, prevedendo tra l'intero elenco degli idonei e la nomina, una fase intermedia di una rosa ristretta di idonei». La disposizione impugnata, dunque, investendo «una fase anteriore e precedente al provvedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale», non solo non attiene a «posizioni soggettive relative al sinallagma contrattuale», ma neppure «ha inciso minimamente» sulle caratteristiche proprie della procedura di attribuzione dell'incarico, «che è e rimane quella delineata dall'art. 15-*ter*» del d.lgs. n. 502 del 1992.

Infine, quanto alla impugnativa del successivo comma 4 del medesimo art. 8 della legge regionale de qua (alla stregua del quale «l'esclusività del rapporto di lavoro costituisce criterio preferenziale per il conferimento ai dirigenti sanitari di incarichi di direzione di struttura»), la Regione nega che tale disposizione contraddica i principi di cui al novellato testo dell'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, distinguendosi sotto questo profilo dalle norme (del pari oggetto di impugnativa da parte dello Stato) adottate dai legislatori toscano ed umbro. Ed infatti, l'impugnata disposizione della legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 29 del 2004, facendo dell'opzione in favore dell'esclusività del rapporto di lavoro unicamente un criterio preferenziale per l'attribuzione dell'incarico apicale, non avrebbe contraddetto «il fondamentale principio della revocabilità della scelta operata dal dirigente né quello che per cui lo svolgimento di attività extramuraria non preclude l'attribuzione di incarichi».

Considerato in diritto

1. — Vengono all'esame della Corte cinque ricorsi, uno dei quali — il primo in ordine cronologico (reg. ric. n. 74 del 2004) — proposto dalla Regione Toscana, gli altri quattro (reg. ric. nn. 4, 30, 53 e 64 del 2005) dal Presidente del Consiglio dei ministri.

1.1. — Con il primo di essi è censurato l'art. 2-*septies*, comma 1, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138, con cui il legislatore statale ha modificato — eliminando «il principio della irreversibilità che caratterizzava il rapporto esclusivo dei dirigenti sanitari» — il comma 4 dell'art. 15-*quater* del

decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), ed ha disposto che «la non esclusività del rapporto di lavoro non preclude la direzione di strutture semplici o complesse».

L'impugnativa dello Stato, simmetricamente, ha investito altrettante leggi delle Regioni Toscana (reg. ric. n. 4 e n. 53 del 2005), Emilia-Romagna (reg. ric. n. 30 del 2005) ed Umbria (reg. ric. n. 64 del 2005), tutte egualmente censurate nelle rispettive disposizioni — l'art. 1 della legge regionale della Toscana 22 ottobre 2004, n. 56, recante «Modifiche alla legge regionale 8 marzo 2000, n. 22 (Riordino delle norme per l'organizzazione del servizio sanitario regionale)»; l'art. 59 della successiva legge regionale della Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), che riproduce il contenuto dell'art. 1 della legge n. 56 del 2004 (norma abrogata proprio dalla legge n. 40 del 2005); l'art. 8, comma 4, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29 (Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale); l'art. 1 della legge regionale dell'Umbria 23 febbraio 2005, n. 15 (Modalità per il conferimento di incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali) — le quali stabiliscono che gli incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, del Servizio sanitario regionale implicano il rapporto di lavoro esclusivo previsto all'art. 15-quater, commi 1, 2 e 3 del già citato d.lgs. n. 502 del 1992 (è il caso delle disposizioni contenute nelle leggi regionali della Toscana e dell'Umbria), ovvero che il rapporto di lavoro esclusivo operi come «criterio preferenziale per il conferimento ai dirigenti sanitari degli incarichi di direzione» presso le medesime strutture (è quanto stabilito dalla legge regionale della Emilia-Romagna).

1.2. — Inoltre, con due dei quattro ricorsi (reg. ric. n. 30 e n. 53 del 2005), il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ulteriori questioni di legittimità costituzionale.

1.2.1. — Sono impugnati, da un lato (reg. ric. 30 del 2005), gli artt. 2, comma 1, lettera *b*), e 8, comma 3, della legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 29 del 2004, i quali stabiliscono, l'uno, che «la costituzione di Aziende Ospedaliere è disposta dalla Regione previa valutazione di complessità dei casi trattati», l'altro, che «l'attribuzione dell'incarico di direzione di struttura complessa ai dirigenti sanitari» venga effettuata dal direttore generale «sulla base di una rosa di tre candidati».

1.2.2. — Dall'altro, e conclusivamente, l'impugnativa statale (reg. ric. n. 30 del 2005) ha investito l'art. 139 della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005, secondo cui gli organi dell'Agenzia regionale di sanità, di cui al precedente art. 82, «in carica al momento dell'entrata in vigore della (stessa) legge, restano in carica fino all'entrata in vigore della legge di revisione dell'ARS».

2. — Preliminarmente, deve essere disposta la riunione, ai fini di una unica pronuncia, dei giudizi che traggono origine dai cinque ricorsi innanzi indicati, stante la loro connessione oggettiva.

Sempre in via preliminare deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione all'impugnazione dell'art. 1 della legge della Regione Toscana n. 56 del 2004, attesa l'abrogazione di tale norma da parte della successiva legge regionale n. 40 del 2005 (art. 144, comma 1, lettera *f*), legge il cui art. 59, del pari impugnato, riproduce il contenuto dell'abrogata disposizione.

Ciò premesso, occorre illustrare — per i singoli gruppi di questioni — le diverse censure di incostituzionalità formulate, procedendo — secondo lo stesso ordine — al loro scrutinio.

3. — Per quanto concerne, in particolare, le questioni aventi ad oggetto tanto l'art. 2-*septies*, comma 1, del decreto-legge n. 81 del 2004, che le norme regionali, sopra individuate, le quali incidono sul conferimento degli incarichi di direzione delle strutture sanitarie, la specificità degli argomenti sviluppati dalle parti, e in special modo dall'Avvocatura generale dello Stato (nel difendere la legittimità costituzionale della norma statale e nel censurare, all'opposto, le disposizioni regionali), consente la loro illustrazione unitaria, il cui fulcro è costituito dall'individuazione della materia nella quale trovano collocazione le predette disposizioni, e che costituirebbe titolo idoneo — secondo le contrapposte prospettazioni delle parti — a legittimare l'intervento legislativo statale o regionale.

3.1. — Tale materia è identificata, segnatamente, dalla Regione Toscana, in quella della «organizzazione degli enti non statali e non nazionali» ovvero in quella della «tutela della salute», materie rientranti, rispettivamente, l'una nella competenza residuale delle Regioni, l'altra nella competenza concorrente statale e regionale.

Di qui la dedotta violazione (primo profilo) dell'art. 117, quarto comma, Cost. ovvero alternativamente (secondo profilo) dell'art. 117, terzo comma, Cost., censura questa basata soprattutto sul rilievo che — ai sensi degli artt. 2, comma 2, e 3, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992 — spetta alle Regioni la determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla «tutela della salute», nonché la disciplina delle «modalità organizzative e di funzionamento delle unità sanitarie locali».

In ulteriore subordine, infine, la Regione Toscana svolge altre due censure avverso l'impugnato art. 2-*septies*, comma 1, del decreto-legge n. 81 del 2004.

Deduce, in primo luogo, la violazione dell'art. 118 Cost., atteso che — anche ad ammettere che nel caso in esame la potestà legislativa statale sia destinata a subire uno «spostamento» «dal livello regionale a quello statale», e ciò «al fine di organizzare e regolare funzioni amministrative allocate in capo allo Stato in risposta ad esigenze di carattere unitario» — nessuna intesa risulta essere stata raggiunta con le Regioni, presentandosi la stessa «invece imprescindibile a fronte della interferenza della disciplina in ambiti materiali di competenza regionale».

La ricorrente ipotizza, da ultimo, la violazione anche degli artt. 5, 117 e 118 Cost., segnatamente in relazione all'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) ovvero all'art. 11 della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) ed al principio di leale cooperazione. Per un verso, infatti, si sottolinea che l'emanazione della norma impugnata è avvenuta senza il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, che invece «sarebbe stato obbligatorio» nel caso di specie, atteso che essa «interferisce con materie regionali e, segnatamente, con la materia della organizzazione degli enti non statali e con la tutela della salute»; per altro verso, invece, si sottolinea che la norma statale presenta «un'incidenza diretta su materie spettanti al legislatore regionale», sicché «dovrebbe seguire e rispettare un intervento di codecisione paritaria con le Regioni».

3.2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri per parte sua — nel sostenere sia la legittimità costituzionale dell'impugnato art. 2-*septies*, sia l'illegittimità delle norme regionali con il medesimo articolo asseritamente in contrasto — ritiene che la materia interessata dalle disposizioni in esame sia quella dell'«ordinamento civile», di esclusiva competenza statale *ex art.* 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.; censura, questa, che è specificamente proposta solo nei riguardi delle norme regionali della Toscana (art. 59 della legge reg. n. 40 del 2005) e dell'Umbria (art. 1 della legge reg. n. 15 del 2005) ma non dell'Emilia-Romagna (art. 8, comma 4, della legge reg. n. 29 del 2005).

In via subordinata, la difesa dello Stato reputa che il titolo idoneo a legittimare l'intervento statale possa essere ravvisato nella materia «tutela della salute» (si è invocata, così, la previsione di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.), ponendosi l'art. 2-*septies* del decreto-legge n. 81 del 2004 quale «norma di principio», donde, di riflesso, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali impugnate, giacché le stesse, derogando alla predetta disposizione statale secondo cui «la non esclusività del rapporto di lavoro non preclude la direzione di strutture semplici o complesse», contravvengono ad un «principio generale» operante in una materia — «tutela della salute» — oggetto di legislazione concorrente. Solo, infine, come mero argomento difensivo, e, dunque, in relazione all'impugnativa proposta dalla Regione Toscana (reg. ric. n. 74 del 2004), lo Stato ipotizza che il proprio intervento legislativo sia giustificato dalla competenza esclusiva statale — art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. — in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni».

Una ulteriore censura — per violazione dell'art. 3 Cost. — è proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione ai soli artt. 59 della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005 e 1 della legge regionale dell'Umbria n. 15 del 2005 (reg. ric. n. 53 e n. 64 del 2005), sia sotto il profilo della irragionevolezza, sia sotto quello della disparità di trattamento.

Sarebbe, infatti, irragionevole — per un verso — differenziare i dirigenti sanitari in regime di esclusività da quelli che non hanno optato per tale tipologia di rapporto, posto che la scelta in favore dell'uno o dell'altro dei due regimi non inciderebbe «sulla disponibilità che il dirigente sanitario deve comunque garantire e sullo svolgimento dei propri compiti istituzionali». Le norme impugnate, inoltre, realizzerebbero «una irragionevole disparità di trattamento nell'ambito del personale universitario fondata su di un fatto meramente accidentale quale il rapporto esistente o non esistente con la Regione».

4. — La risoluzione delle questioni come sopra individuate presuppone che, in via preliminare, si identifichi la materia nella quale le impugnate disposizioni si collocano. E tale materia deve essere individuata, secondo questa Corte, nella «tutela della salute».

4.1. — A tale conclusione deve pervenirsi, in primo luogo, in base al rilievo, ripetutamente espresso da questa Corte, secondo cui il «nuovo quadro costituzionale», delineato dalla legge di riforma del Titolo V della Costituzione, è, tra l'altro, «caratterizzato dall'inserimento nell'ambito della legislazione concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. anzitutto della materia «tutela della salute», assai più ampia rispetto alla precedente materia «assistenza sanitaria ospedaliera»» (così, da ultimo, sentenza n. 270 del 2005).

Alla luce, dunque, di tale ampia nozione deve ritenersi che le disposizioni in esame, sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (e segnatamente, tra le altre, su quella della organizzazione di enti «non statali e non nazionali»), vadano comunque ascritte, con prevalenza, a quella della «tutela della salute». Rileva in tale prospettiva la stretta inerenza che tutte le norme *de quibus* presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale.

Alla stregua di tali considerazioni e facendo applicazione del criterio — già utilizzato da questa Corte con riferimento ad altre ipotesi nelle quali si è ravvisata una «concorrenza di competenze» — che tende a valorizzare «l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (sentenza n. 50 del 2005), deve ritenersi che l'ambito materiale interessato dalle disposizioni in esame sia, appunto, quello della «tutela della salute».

4.2. — Né, in senso contrario, può obiettarsi che, nel caso di specie, il titolo «prevalente» — idoneo a fondare una competenza a legiferare appartenente, addirittura, in via esclusiva allo Stato — dovrebbe essere ravvisato nella materia «ordinamento civile», *ex art. 117, secondo comma, lettera l)*, della Costituzione.

In proposito, infatti, deve escludersi «che ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l'opera dei sanitari, (...), rientri per ciò stesso nell'area dell'«ordinamento civile», riservata al legislatore statale» (così la sentenza n. 282 del 2002).

Improprio è, inoltre, il riferimento della difesa dello Stato alla esclusiva competenza statale *ex art. 117, secondo comma, lettera m)*, Cost., dovendosi confermare che «tale titolo di legittimazione legislativa non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisce il livello essenziale di erogazione», risultando, viceversa, «del tutto improprio e inconferente il riferimento» ad esso allorché si intenda «individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali» (sentenza n. 285 del 2005, ma si vedano anche, *ex multis*, sentenze n. 423 e n. 16 del 2004; n. 282 del 2002).

5. — Le considerazioni svolte comportano, dunque, che lo scrutinio di costituzionalità, in ordine al gruppo di norme impugnate, debba essere effettuato con riferimento alla previsione costituzionale di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nel senso che, versandosi in materia («tutela della salute») di competenza legislativa ripartita tra Stato e Regioni, spetta al primo la fissazione dei principi fondamentali, mentre alle seconde compete dettare la disciplina attuativa di tali principi con l'autonomia e l'autodeterminazione che, nel disegno costituzionale, ad esse sono state riconosciute.

Al fine di stabilire se, nel caso di specie, le condizioni per il legittimo esercizio della potestà legislativa, statale e regionale, siano state rispettate, appare necessario — in via preliminare — individuare con precisione il contenuto del predetto art. 2-*septies*, comma 1, del decreto-legge n. 81 del 2004, nonché ricostruire il complessivo quadro legislativo in cui lo stesso si è venuto ad inserire.

6. — Come già si è precisato, la disposizione in esame ha sostituito il comma 4 dell'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, «concernente l'esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario» (disposizione, quest'ultima, introdotta dall'art. 13 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, recante «Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'art. 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419»).

In forza, infatti, del «novellato» testo dell'art. 15-*quater*, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992, è stata prevista, in sostituzione del precedente regime basato sulla irreversibilità della scelta tra rapporto esclusivo e rapporto non esclusivo, per tutti i dirigenti sanitari pubblici, «la possibilità di scegliere entro il 30 novembre di ogni anno se optare per il rapporto di lavoro esclusivo o meno con il Servizio sanitario, con effetto dal 1° gennaio dell'anno

successivo». Tale facoltà di scelta è stata accordata «sia agli assunti dopo il 31 dicembre 1998» (vale a dire a coloro che risultavano assoggettati *ratione temporis* al principio dell'esclusività, e ciò per il solo fatto che la costituzione del loro rapporto di lavoro fosse avvenuta a seguito dell'innovazione introdotta dal d.lgs. n. 229 del 1999), «sia a coloro che, già in servizio al 31 dicembre 1998, avevano a suo tempo effettuato l'opzione per il rapporto di lavoro esclusivo» (secondo le prescrizioni del comma 3 del medesimo art. 15-quater).

Come corollario di quanto così disposto, il legislatore statale, con la norma impugnata, ha stabilito che nel caso in cui la scelta dei dirigenti sanitari cada sul regime della non esclusività, essa tuttavia «non preclude la direzione di strutture semplici e complesse».

6.1. — Il primo problema che deve essere affrontato riguarda il rapporto tra la nuova disposizione dell'art. 15-quater, comma 4, e quella contenuta nell'art. 15-quinquies, comma 5, del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992, a norma del quale «gli incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, implicano il rapporto di lavoro esclusivo». Ad un primo sommario esame, potrebbe ritenersi che tra le due norme sussista una vera e propria antinomia.

6.2. — Tale apparente antinomia, tuttavia, non può essere risolta ipotizzando l'avvenuta abrogazione tacita del predetto art. 15-quinquies, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992, atteso che lo stesso legislatore, come emerge dai lavori preparatori della legge n. 138 del 2004, ha inteso sottolineare che il suddetto articolo non risulta abrogato per effetto della nuova disciplina (in tal senso, in particolare, il parere reso dalla Commissione XI della Camera dei deputati, nel corso della seduta dell'11 maggio 2004).

In realtà, l'art. 2-septies ha dato luogo al superamento, unicamente, del principio secondo cui la esclusività del rapporto di lavoro alle dipendenze del servizio sanitario si poneva come attributo indefettibile per la titolarità dell'incarico dirigenziale. All'esito, difatti, di tale intervento legislativo il sistema complessivo si fonda, da un lato, sulla reversibilità della scelta in favore del rapporto esclusivo (opzione che, comunque necessaria per il conferimento dell'incarico, è destinata ad esplicare efficacia per almeno un anno, sempre che le Regioni non si avvalgano della facoltà «di stabilire una cadenza temporale più breve»), nonché, dall'altro, sulla previsione che il passaggio al rapporto non esclusivo «non preclude la direzione di strutture semplici o complesse», consentendo, così, il mantenimento dell'incarico dirigenziale. Infine, il sistema si caratterizza anche per il fatto che neppure la decisione in favore della «non esclusività» presenta carattere irreversibile, essendo il rapporto esclusivo pur sempre ripristinabile a domanda dell'interessato, secondo le modalità di cui al comma 2 del predetto art. 15-quater.

Il risultato, dunque, delle modifiche apportate al testo del d.lgs. n. 502 del 1992 dalla legge n. 138 del 2004 non consiste nell'enunciazione di un «nuovo» principio generale, ma piuttosto nell'escludere valore di principio generale a quanto disposto dall'art. 15-quinquies, comma 5, atteso che il novellato testo dell'art. 15-quater, comma 4, prevede che la scelta, per l'uno o per l'altro dei due regimi, sia sostanzialmente «indifferente» quanto alla titolarità dell'incarico dirigenziale, visto che quest'ultima non è più subordinata ad alcuna peculiare configurazione del rapporto di lavoro.

L'adozione di tale soluzione, in conseguenza del superamento del principio fondamentale anteriormente vigente in materia, non costituendo a propria volta l'espressione di un principio di eguale natura, atteso il suo carattere semplicemente dispositivo, non esclude, pertanto, che alle Regioni residui uno spazio di intervento *in subiecta materia*, venendo in rilievo sotto questo profilo le prerogative ad esse spettanti in merito alla «determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute» di cui all'art. 2, comma 2, del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992.

Ciò significa, in altri termini, che le stesse — ferma restando ovviamente l'operatività della disciplina statale, recata dal «novellato» art. 15-quater, comma 4, nei territori delle Regioni che nulla abbiano specificamente stabilito al riguardo — sono libere di disciplinare le modalità relative al conferimento degli incarichi di direzione delle strutture sanitarie, ora privilegiando in senso assoluto il regime del rapporto esclusivo (è la scelta delle leggi regionali della Toscana e dell'Umbria), ora facendo della scelta in suo favore un criterio «preferenziale» per il conferimento degli incarichi di direzione (è, invece, l'opzione legislativa seguita dalla Regione Emilia-Romagna).

È chiaro, infine, che quando la scelta cada sul rapporto esclusivo, la disciplina delle caratteristiche proprie di tale rapporto continua ad essere quella risultante dal predetto art. 15-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992, norma da ritenersi — come si è detto — vigente.

6.3. — Così ricostruiti, quindi, gli effettivi termini delle relazioni intercorrenti (nel descritto ambito materiale della «tutela della salute») tra norma statale e norme regionali, a ciò non può che seguire il riconoscimento della infondatezza delle censure di legittimità costituzionale formulate — ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. — sia avverso l'art. 2-*septies*, comma 1, del decreto-legge n. 81 del 2004, nel testo modificato dalla relativa legge di conversione n. 138 del 2004, che delle «speculari» disposizioni legislative regionali, e segnatamente: l'art. 59 della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005; l'art. 8, comma 4, della legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 29 del 2004; l'art. 1 della legge regionale dell'Umbria n. 15 del 2005.

7. — La conclusione appena raggiunta non comporta, però, automaticamente il rigetto di tutte le altre censure di legittimità costituzionale proposte sia dalla Regione Toscana contro il citato art. 2-*septies*, comma 1, del decreto-legge n. 81 del 2004, sia dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso talune delle disposizioni regionali sopra indicate (segnatamente gli artt. 59 della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005 ed 1 della legge regionale dell'Umbria n. 15 del 2005).

7.1. — Quanto alle censure proposte dalla Regione Toscana nei confronti dell'art. 2-*septies* citato, ulteriori rispetto a quelle fin qui esaminate, ne va rilevata la infondatezza.

In particolare, precisato che si presenta ultronea la dedotta violazione dell'art. 118 della Costituzione, in quanto di tale disposizione costituzionale lo Stato non ha fatto applicazione nella specie, deve osservarsi che si presenta destituita di fondamento la censura di violazione del principio di leale collaborazione, dedotta dalla Regione con riferimento al mancato coinvolgimento, quanto all'adozione della disposizione impugnata, della Conferenza permanente Stato-Regioni, a norma dell'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997 o dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Questa Corte, difatti, ha già avuto modo di precisare che il mancato coinvolgimento della predetta Conferenza, sia nella fase di emanazione del decreto-legge, che in quella della conversione in legge, non integra un vizio di costituzionalità della norma statale, né postula, di per sé, la lesione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni (sentenze n. 272 del 2005, n. 196 del 2004). È, pertanto, da escludere la fondatezza della tesi prospettata dalla Regione ricorrente secondo cui si sarebbe dovuto seguire, nella specie, «un intervento di codicizione paritaria con le Regioni».

7.2. — Quanto poi alle ulteriori censure, proposte dallo Stato nei confronti delle impugnate disposizioni regionali, consistenti nella deduzione di vizi distinti da quello della violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, dunque, con riferimento a parametri diversi da quelli relativi al riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, se ne deve affermare la non fondatezza.

7.2.1. — Ci si riferisce, in particolare, all'assunto contrasto dei predetti artt. 59 della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005 ed 1 della legge regionale dell'Umbria n. 15 del 2005, con l'art. 3 della Costituzione.

Le disposizioni legislative regionali sono, infatti, sospettate di illegittimità costituzionale anche «sotto il profilo della irragionevolezza», e «sotto quello della disparità di trattamento».

Il ricorrente muove dall'assunto secondo cui non sarebbe, per un verso, ragionevole differenziare i dirigenti sanitari in regime di esclusività da quelli che non hanno optato per tale rapporto (giacché la scelta in favore dell'uno o dell'altro dei due regimi non inciderebbe «sulla disponibilità che il dirigente sanitario deve comunque garantire e sullo svolgimento dei propri compiti istituzionali»), evidenziando, inoltre, che le norme suddette darebbero vita ad «una irragionevole disparità di trattamento nell'ambito del personale universitario fondata su di un fatto meramente accidentale quale il rapporto esistente o non esistente con la Regione».

7.2.2. — Tale censura non è fondata.

Questa Corte, più volte chiamata a sindacare la ragionevolezza di scelte legislative dirette a porre limiti allo svolgimento delle attività libero-professionali dei sanitari appartenenti al Servizio sanitario nazionale (giacché tale è, in definitiva, il senso della dedotta censura di violazione dell'art. 3 Cost.), ha osservato come detto scrutinio vada effettuato verificando se eventuali «condizioni e limiti» alla stessa imposti possano ritenersi «preordinati alla tutela di altri interessi e di altre esigenze sociali parimenti fatti oggetto (...) di protezione costituzionale» (così, da ultimo, con specifico riferimento all'attività libero-professionale dei veterinari, la sentenza n. 147 del 2005).

Ciò premesso in termini generali, deve ribadirsi quanto questa Corte già in passato ha affermato, e cioè che nel «quadro di una evoluzione legislativa diretta a conferire maggiore efficienza, anche attraverso innovazioni del rapporto di lavoro dei dipendenti, all'organizzazione della sanità pubblica così da renderla concorrenziale

con quella privata, (...) non appare irragionevole la previsione di limiti all'esercizio dell'attività libero-professionale da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale», e ciò anche in ragione del fatto «che la denunciata — e comunque indiretta — limitazione all'esercizio della libera professione», risulta «peraltro frutto di una precisa scelta del medico» (sentenza n. 330 del 1999).

Tali conclusioni, poi, possono essere ribadite anche con riferimento alla ipotizzata «irragionevole disparità di trattamento nell'ambito del personale universitario», e ciò in quanto non può ritenersi manifestamente irragionevole la scelta effettuata dal legislatore in tale materia (sentenza n. 71 del 2001).

Ed è chiaro che, comunque, la legislazione regionale non può incidere sullo *status* dei professori universitari.

8. — Passando poi alle altre questioni oggetto del presente giudizio (e non direttamente riconducibili al tema della «esclusività» del rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari), debbono, innanzitutto, esaminarsi quelle relative all'art. 2, comma 1, lettera *b*), ed all'art. 8, comma 3, della legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 29 del 2004, entrambe proposte dallo Stato con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

8.1. — Le due norme — nello stabilire, rispettivamente, l'una che «la costituzione di Aziende Ospedaliere è disposta dalla Regione previa valutazione di complessità dei casi trattati», e l'altra che «l'attribuzione dell'incarico di direzione di struttura complessa ai dirigenti sanitari è effettuata dal direttore generale (...) sulla base di una rosa di tre candidati» — derogherebbero a due principi fondamentali della materia «tutela della salute».

La prima disposizione, difatti, contravverrebbe al principio desumibile dall'art. 4, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992, ai sensi del quale «la costituzione di tale tipo di Aziende sanitarie può essere proposta dalla Regione solo quando ricorrono determinati requisiti, tra i quali, di particolare rilevanza: l'indice di complessità dei casi trattati dall'ospedale che superi di almeno il 20% il valore della media regionale, la presenza di tre unità operative di alta specialità, un tasso di ricoveri di pazienti provenienti da altre Regioni che superi di almeno il 10%, nell'ultimo triennio, il valore medio regionale».

La seconda, invece, violerebbe l'art. 15-*ter* del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992, il quale prevede «l'attribuzione dell'incarico «sulla base di una rosa di candidati idonei selezionata da un'apposita commissione» senza limitare il numero dei designati dalla commissione stessa».

9. — Entrambe le questioni non sono fondate.

9.1. — Difatti, e indipendentemente dal rilievo che è lo stesso legislatore statale (art. 19, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992) ad escludere la qualificazione come «principi generali» di quelli desumibili dal precedente art. 4, comma 1-*bis*, del medesimo decreto legislativo, valgono nel caso di specie i seguenti assorbenti rilievi.

Nel disciplinare il criterio (o meglio, uno dei criteri) per la costituzione di nuove aziende ospedaliere, la Regione Emilia-Romagna non solo ha operato nell'ambito di competenze regionali relative sia alla «determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute», che alle «modalità organizzative e di funzionamento delle unità sanitarie locali» (artt. 2, comma 2, e 3, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992), ma ha anche dato vita ad un intervento, la cui conformità al disposto del richiamato art. 4, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992, deve essere valutata alla stregua di quella che risulta essere la complessiva disciplina regionale vigente in materia.

Orbene, se si ha riguardo a questa ultima nel suo insieme — e segnatamente alle prescrizioni contenute nell'art. 3 della medesima legge reg. n. 29 del 2004, come nella legge regionale 20 dicembre 1994, n. 50 (Norme in materia di programmazione, contabilità, contratti e controllo delle aziende Unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere), ovvero nel Piano sanitario regionale 1998-2000 — appare evidente che la Regione Emilia-Romagna subordina la costituzione delle aziende ospedaliere a prescrizioni non minori rispetto a quelle di cui alla citata norma di legge statale.

9.2. — Quanto, invece, alla seconda disposizione impugnata, limitandosi la stessa a stabilire che la «rosa», in base alla quale il direttore generale della azienda sanitaria locale effettua «l'attribuzione dell'incarico di direzione di struttura complessa», ricomprenda «tre candidati», detta una tipica norma di dettaglio, non in contrasto con l'art. 15-*ter* del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992 (che non limita il numero degli aspiranti).

Se, invero, il rapporto tra norma «di principio» e norma «di dettaglio» deve essere inteso nel senso che l'una «può prescrivere criteri (...) ed obiettivi», all'altra invece spettando l'individuazione degli «strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenza n. 390 del 2004), non è dubitabile che una relazione siffatta sussista tra il predetto art. 15-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992 e la norma regionale impugnata. Il primo fissa, difatti,

l'obiettivo della designazione del direttore della struttura sanitaria attraverso una valutazione comparativa di una rosa di candidati selezionati da apposita commissione, la norma regionale determina, invece, solo le modalità di formazione di tale rosa.

Resta, peraltro, implicito che in coerente applicazione dei canoni fissati dall'art. 97 della Costituzione (i quali esigono «che nell'accesso a funzioni più elevate» venga osservato un «meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci»; cfr. sentenza n. 62 del 2006, sentenze nn. 465 e 407 del 2005) è necessario che siano adottate modalità procedurali atte a garantire le condizioni di un trasparente ed imparziale esercizio dell'attività amministrativa. Occorre, altresì, che tale attività, oltre ad essere svolta mediante l'impiego di criteri oggettivi e predefiniti, culmini nella formazione di una graduatoria in base alla quale procedere alla individuazione dei tre aspiranti al conferimento dell'incarico dirigenziale, fermo restando, comunque, che rimane impregiudicata la possibilità per il direttore generale della azienda sanitaria locale, con atti motivati, di non avvalersi della terna e, conseguentemente, di non procedere all'attribuzione dell'incarico.

10. — L'ultima questione che viene in esame è quella (reg. ric. n. 53 del 2005) avente ad oggetto l'art. 139 della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005, secondo cui gli organi dell'Agenzia regionale di sanità, disciplinata dal precedente art. 82 della medesima legge, «in carica al momento dell'entrata in vigore della presente legge, restano in carica fino all'entrata in vigore della legge di revisione dell'ARS».

È dedotta dal Presidente del Consiglio dei ministri la violazione dell'art. 97 Cost., giacché la norma impugnata contravverrebbe ai «principi di legalità, buon andamento e imparzialità dell'organizzazione amministrativa», dando vita — in contrasto con l'art. 3 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293 (Disciplina della proroga degli organi amministrativi), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1994, n. 444 — ad «una vera e propria prorogatio a tempo indeterminato», durante la quale, oltretutto, «gli organi dell'ARS» svolgono «funzioni non affievolite di studio e di ricerca, nonché ulteriori eventuali incarichi da parte della Giunta regionale o del Consiglio regionale».

10.1. — La questione è fondata.

10.2. — La norma regionale impugnata non è conforme ai principi in tema di *prorogatio* degli organi amministrativi, desumibili dall'art. 3 del citato decreto-legge n. 293 del 1994, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 444 del 1994, e, dunque, essa viola il parametro di cui all'art. 97 della Costituzione.

In proposito giova rammentare come questa Corte (sentenza n. 208 del 1992), nell'escludere che «la regola della *prorogatio* di fatto, a tempo indefinito, sia da considerarsi vigente in quanto inscindibilmente legata all'assenza stessa degli ordinamenti», abbia per contro affermato che «ogni proroga, in virtù dei principi desumibili dal citato art. 97 della Costituzione», può «aversi soltanto se prevista espressamente dalla legge e nei limiti da questa indicati».

La Corte, inoltre, nel prendere atto che proprio il citato art. 3 del decreto-legge n. 293 del 1994, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 444 del 1994, ha provveduto a dettare la disciplina generale della prorogatio degli organi amministrativi, ha identificato i «principi generali» cui la stessa si ispira.

Tali principi, in particolare, sono stati individuati nella «cessazione delle funzioni degli organi alla scadenza del loro termine di durata»; nella «indicazione di un ragionevole periodo di proroga, per consentirne la rinnovazione, durante il quale l'organo scaduto può compiere solo atti di ordinaria amministrazione»; nella «previsione di un regime sanzionatorio invalidante gli atti esorbitanti da tale limite»; nell'«obbligo della ricostituzione dell'organo entro una data anteriore alla scadenza del periodo di proroga»; nella «definitiva decadenza degli organi scaduti dal momento di questa cessazione» e nell'«assoggettamento ad un regime sanzionatorio di tutti gli atti emanati successivamente» (sentenza n. 464 del 1994).

Orbene, a tali principi non si attiene la norma impugnata, e segnatamente a quello — di cui al comma 1 del predetto art. 3 — che fissa in non più di quarantacinque giorni il periodo di durata della proroga.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 139 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale);

Dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 22 ottobre 2004, n. 56, recante «Modifiche alla legge regionale 8 marzo 2000, n. 22 (Riordino delle norme per l'organizzazione del servizio sanitario regionale) in materia di svolgimento delle funzioni di direzione delle strutture organizzative», proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 33 e 117, terzo comma, della Costituzione;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-septies, comma 1, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138, proposta dalla Regione Toscana in riferimento agli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, ed in relazione all'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), ed all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché al principio di leale cooperazione;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 59 della legge della Regione Toscana n. 40 del 2005, proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Umbria 23 febbraio 2005, n. 15 (Modalità per il conferimento di incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali), proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera b), della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29 (Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale), proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della medesima legge della Regione Emilia-Romagna n. 29 del 2004, proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, sempre della legge della Regione Emilia-Romagna n. 29 del 2004, proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 maggio 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

06C0396

N. 182

Sentenza 20 aprile - 5 maggio 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Pianificazione paesaggistica regionale - Modifica del regime giuridico dei beni paesaggistici con le sole forme di pubblicità del piano - Mancata previsione di intesa con lo Stato - Ricorso del Governo - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali - Necessità di accordo per l'elaborazione d'intesa tra la Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del piano paesaggistico con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernente l'intero territorio regionale, e all'elaborazione congiunta del piano - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, art. 32, comma 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 157, 140 e 141.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Pianificazione paesaggistica regionale - Aree in cui la realizzazione degli interventi non è soggetta all'autorizzazione paesaggistica regionale - Individuazione attraverso il piano strutturale del Comune anziché attraverso il piano regionale paesaggistico con specifica considerazione dei valori paesaggistici - Ricorso del Governo - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, art. 34, comma 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 143, comma 5, 145, e 143, comma 12.

Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Toscana - Interventi in zona sismica - Inizio lavori - Necessità di preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Violazione dei principi fondamentali nella materia della protezione civile - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, art. 105, comma 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 94; d.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 3.

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, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 32, comma 3, in relazione agli articoli 33, 34, 48, 51, 53; 34, comma 3, in relazione all'articolo 87; 105, comma 3 della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 10 marzo 2005, depositato in cancelleria il 15 marzo 2005 ed iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2005.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

Udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2006 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 10 marzo 2005, e depositato il 15 marzo 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri in data 4 marzo 2005, ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune norme della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), e in particolare: 1) dell'art. 32, comma 3, in relazione agli artt. 33, 34, 48, 51, 53, per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione), e per contrasto con i principi fondamentali delle materie «governo del territorio» e «valorizzazione dei beni culturali» recati dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), con riguardo ai beni paesaggistici (art. 117, terzo comma, della Costituzione); 2) dell'art. 34, comma 3, in relazione all'art. 87, per contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio»; 3) dell'art. 105, comma 3, per contrasto con i principi fondamentali delle materie «governo del territorio» e «protezione civile» (in senso preventivo) al fine di una pari protezione dell'incolumità e salute personale (art. 117, secondo comma, lettere *l* e *m*, nonché art. 3 della Costituzione).

In ordine al punto 1), la norma censurata (art. 32, commi 1 e 2) richiama la disciplina del Codice riguardo all'individuazione dei beni paesaggistici, e precisa che gli immobili e le aree dichiarate di notevole interesse pubblico, sono compresi negli statuti (intesi questi, in base all'art. 5, come parte degli specifici strumenti di pianificazione territoriale, contenenti le invarianti strutturali di cui all'art. 4, in quanto elementi cardine dell'identità dei luoghi) dei piani regionali, provinciali, comunali, in relazione al rispettivo rilievo. Il comma 3 dispone che l'entrata in vigore delle disposizioni di detti strumenti urbanistici che comporti la modifica di vari atti e provvedimenti previsti dal Codice, che abbiano interessato i beni paesaggistici (notifiche eseguite, elenchi compilati, atti e provvedimenti emanati a termini della normativa previgente, di cui all'art. 157; dichiarazione regionale di notevole interesse pubblico, di cui all'art. 140; provvedimenti ministeriali sostitutivi, di cui all'art. 141), è subordinata esclusivamente alle forme di pubblicità previste dall'art. 140, commi 2, 3, 4, dello stesso Codice (notifica a proprietari, possessori, detentori; trascrizione; pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica e nel Bollettino Ufficiale della Regione; affissione per novanta giorni nell'albo pretorio dei comuni interessati), e non fa riferimento all'accordo Stato-Regione previsto dal Codice per gli adeguamenti al piano paesaggistico elaborato d'intesa, in contrasto con l'art. 143, commi 11 e 12, del Codice, in tal modo invadendo, con la violazione delle norme statali di riferimento, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione e contrastando con i principi fondamentali delle materie «governo del territorio» e «valorizzazione dei beni culturali» fissati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, con riguardo ai beni paesaggistici (art. 117, terzo comma, della Costituzione).

In ordine al punto 2), la norma censurata (art. 34, comma 3) stabilisce che sia lo statuto del piano strutturale comunale a indicare (in conformità con le previsioni del piano di indirizzo territoriale e del piano territoriale di coordinamento) le aree per le quali la realizzazione delle opere e degli interventi consentiti richieda il preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 87, le aree nelle quali la realizzazione non sia soggetta ad autorizzazione ma semplicemente verificata in contestualità con la procedura di rilascio del titolo edilizio, e le aree compromesse o degradate nelle quali gli interventi (di recupero e riqualificazione) non sono soggetti ad autorizzazione. Tale disciplina — ad avviso del ricorrente — contrasta con i principi in materia di «governo del territorio», in particolare: con l'ordine gerarchico dei piani, per cui la pianificazione territoriale deve sottostare alla pianificazione paesaggistica (art. 145 del Codice); con l'attribuzione al piano paesaggistico delle aree in cui gli interventi debbano o meno essere assistiti da autorizzazione paesaggistica (art. 143, comma 5, del Codice); e con l'esclusione di applicabilità dell'art. 143, comma 5, del Codice, qualora il piano paesaggistico non sia stato elaborato congiuntamente da Stato e Regione.

In ordine al punto 3), la norma censurata (art. 105, comma 3) prevede che per gli interventi in zona sismica deve darsi preavviso scritto alla struttura regionale competente, allegando progetto dell'opera, relazione tecnica e relazione sulla fondazione (commi 1 e 2), senza che per iniziare i lavori sia necessaria l'autorizzazione della struttura regionale. La disciplina regionale appare dunque in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in tema di governo del territorio e protezione civile, desumibili dalla prescrizione di preventiva autorizzazione, richiesta dall'art. 18 della legge 3 febbraio 1974, n. 64 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche), a tutela dell'incolumità pubblica, e ribadita dall'art. 94 del d.P.R. 6 giugno

2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), con la potestà legislativa statale in materia di ordinamento civile (l'autorizzazione incide sui limiti della proprietà, a fini, fra l'altro, di incolumità pubblica), e di diritti civili e sociali da garantirsi uniformemente su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettere *l* e *m*; art. 3 Cost.), ed è inoltre incoerente con la previsione della stessa legge regionale (art. 96), di rispetto della normativa tecnica statale.

2. — Si è costituita in giudizio la Regione Toscana che, con riserva di ulteriori deduzioni, chiede che le questioni di legittimità costituzionale riguardanti disposizioni della legge regionale n. 1 del 2005 siano dichiarate inammissibili e infondate: le norme contestate sono — a suo avviso — espressione della potestà legislativa che l'art. 117 della Costituzione attribuisce alle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali; le stesse norme, inoltre, se correttamente interpretate, sono conformi alla vigente legislazione statale.

3. — Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Toscana ha depositato memoria, con la quale ribadisce l'infondatezza del ricorso statale.

Riguardo alla dedotta incostituzionalità dell'art. 32, comma 3, della legge regionale della Toscana n. 1 del 2005, si osserva che la disciplina del paesaggio coinvolge profili aventi incidenza su una pluralità di interessi ed oggetti che non ricadono solo nell'esclusiva competenza statale, ma attengono anche ad ambiti di competenza concorrente delle Regioni (principalmente: governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali). L'ambiente, infatti, più che una materia, rappresenta un compito nell'esercizio del quale la legge statale indica standard di protezione uniformi su tutto il territorio nazionale, ma non esclude che le Regioni possano assumere finalità di tutela ambientale (si citano le sentenze n. 207 del 2002, n. 222 del 2003 e n. 62 del 2005); e ciò può avvenire, con riguardo alle questioni sollevate dal ricorso statale, nell'ambito del governo del territorio, non essendo dubbio che tra i valori che gli strumenti urbanistici devono perseguire, abbiano rilevanza non secondaria quelli artistici, storici, documentari e comunque attinenti alla cultura, nella polivalenza di sensi del termine (sentenza n. 232 del 2005).

La questione, dunque, deve essere affrontata unicamente chiedendosi se la Regione abbia rispettato i principi della legislazione statale in materia di governo del territorio e valorizzazione di beni paesaggistici, nonché gli standard stabiliti dallo Stato in materia di tutela paesaggistica.

I principi sono indicati negli art. 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che, rispettivamente, assegnano al piano paesaggistico (o all'equivalente piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici) la definizione delle trasformazioni ammissibili riguardo ai beni tutelati, le azioni di recupero e gli interventi di valorizzazione paesaggistica e la ripartizione del territorio in ambiti omogenei con definizione per ciascun ambito degli obiettivi di qualità paesaggistica. Il piano paesaggistico ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo (a tal proposito l'art. 143, commi 3, 4 e 5, ne descrive l'elaborazione e dispone che, in relazione alla tipologia di opere e interventi di trasformazione del territorio, il piano stabilisca la disciplina autorizzatoria degli stessi in riferimento a determinate aree da individuare).

L'art. 144, comma 2, dello stesso Codice prevede espressamente che, qualora dall'applicazione dell'art. 143, commi 3, 4 e 5, derivi modificazione degli effetti e dei provvedimenti concernenti il regime degli immobili e delle aree di interesse paesaggistico, per effetto dell'approvazione dei piani urbanistici, l'entrata in vigore delle relative disposizioni è subordinata all'espletamento di determinate forme di pubblicità.

In conformità a detti principi, la legge toscana n. 1 del 2005, sul governo del territorio, stabilisce che gli strumenti di pianificazione perseguono finalità di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale (art. 30), riconoscendo così il primato della disciplina paesaggistica rispetto agli altri strumenti di pianificazione. Alle finalità di tutela paesaggistica concorrono, in base all'art. 31 della legge regionale, il piano regionale d'indirizzo territoriale, il piano provinciale di coordinamento e il piano strutturale comunale; in particolare, il piano regionale d'indirizzo territoriale individua i beni paesaggistici di notevole interesse pubblico, detta prescrizioni per la tutela, individua i criteri per la ripartizione del territorio in ambiti differenziati, cui provvede il piano provinciale di coordinamento, e attribuisce obiettivi di qualità paesaggistica. L'art. 33, attribuendo al piano regionale d'indirizzo territoriale valenza di piano paesaggistico, riproduce fedelmente il contenuto del piano, come da art. 143, comma 3, del Codice.

Tale disciplina non è impugnata dallo Stato, né avrebbe potuto esserlo, essendo meramente riproduttiva delle disposizioni del Codice.

L'art. 32, comma 2 (disposizione impugnata dallo Stato), dispone che, quando dall'applicazione dell'art. 33, commi 3 e 4, e dell'art. 34 derivi modificazione degli effetti e dei provvedimenti concernenti il regime degli immobili e delle aree di interesse paesaggistico, l'entrata in vigore delle relative disposizioni è subordinata all'espletamento delle forme di pubblicità: come si vede, la disposizione è anch'essa meramente riproduttiva dell'art. 144, comma 2, del Codice. L'eventuale accordo o intesa Stato-Regione — che secondo il ricorso statale sarebbe il presupposto per creare quegli effetti — è del tutto estraneo alla *ratio* e alla finalità della norma.

L'art. 5, comma 6, del Codice ha attribuito alle Regioni le funzioni amministrative di tutela del paesaggio, come l'art. 135 attribuisce alla Regione la competenza per l'approvazione del piano paesaggistico. L'art. 143, commi da 10 a 12, prevede la sola facoltà dell'intesa Stato-Regione nell'elaborazione del piano paesaggistico.

Se l'elaborazione congiunta avviene, l'effetto è di ottenere successivamente l'esonero dell'autorizzazione paesaggistica (come dispongono i commi da 5 a 8 dell'art. 143); diversamente, non si potrà prescindere da singoli atti autorizzativi, non trovando applicazione il regime semplificato e non avendo effetto l'individuazione delle aree da sottoporre a tutela. L'intesa non è dunque obbligatoria, ma, se è raggiunta, si ottengono quegli effetti.

La lettura *secundum constitutionem* della legge regionale non significa che la stessa escluda l'intesa, ove essa sia stata prescritta dallo Stato.

Riguardo alla dedotta incostituzionalità dell'art. 34, comma 3, non sarebbe fondata la censura secondo cui si rimetterebbe al piano strutturale comunale l'individuazione delle aree per la trasformazione delle quali è necessaria l'autorizzazione paesaggistica, o è sufficiente la verifica di conformità in contestualità con la vigilanza edilizia o in cui l'autorizzazione non è richiesta, trattandosi di aree degradate.

Non c'è violazione dell'art. 145, essendo ciò escluso dall'espressa affermazione regionale del primato paesaggistico (art. 30 citato). Inoltre, la Toscana ha optato per la tutela dei valori paesaggistici attraverso l'adozione del piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici e, nel rapporto tra i piani urbanistici, lo stesso è integrato, con riferimento alla disciplina dei beni paesaggistici, dal piano provinciale di coordinamento e dal piano strutturale comunale, in applicazione dell'art. 34, comma 1, secondo cui tutti i livelli di governo, ognuno per la propria competenza, collaborano per il perseguimento delle finalità paesaggistiche, in coerenza con il principio della cooperazione sancito dall'art. 132 del Codice.

L'art. 34, comma 3, specificamente impugnato dallo Stato, affida al piano strutturale comunale il compito di puntuale individuazione sul territorio delle aree in rapporto alla necessità dell'autorizzazione. Il che costituisce piena applicazione del principio di sussidiarietà, in coerenza con il peculiare rapporto che lega il comune al suo territorio. La Regione mantiene la scelta definitiva, giacché attraverso il piano d'indirizzo territoriale dà le direttive ai comuni per l'individuazione delle aree da sottoporre a tutela, ed esprime sulle scelte comunali parere vincolante ai fini dell'efficacia. E così sarebbe da escludere il contrasto con l'art. 143, comma 5, che affida al piano paesaggistico il compito di individuare le aree in rapporto alla necessità di autorizzazione paesaggistica.

Non v'è neppure contrasto con l'art. 143, comma 12, del codice, poiché, in mancanza di intesa tra Stato e Regione, non trova applicazione il comma 5, ovvero non può farsi luogo all'individuazione delle aree da tutelare. Non aver espressamente menzionato l'intesa non significa che la legge regionale l'abbia esclusa, ma solo che, se c'è pianificazione paesaggistica congiunta, si applica l'art. 34, comma 3, sull'inserimento nel piano strutturale comunale delle aree da tutelare.

Riguardo alla dedotta incostituzionalità dell'art. 105, non sarebbe fondata la censura di contrasto con l'art. 94 del testo unico dell'edilizia.

La materia della vigilanza sulle costruzioni a rischio sismico fa parte del «governo del territorio», e quindi la questione va valutata unicamente alla luce dei principi statali in materia. L'art. 105 della legge regionale prevede, per le costruzioni in zona sismica, la denuncia di inizio dei lavori, ed il successivo art. 110 consente controlli a campione da parte della struttura regionale competente.

L'art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741, concernente la semplificazione dei procedimenti previsti dalla legislazione antisismica, consente alle Regioni di prevedere con legge la non necessità dell'autorizzazione preventiva, organizzando la vigilanza con modalità di controllo successivo a campione (e la Regione Toscana vi diede attuazione già con la legge regionale 6 dicembre 1982, n. 88).

Detta norma statale è ancora vigente, in quanto non espressamente abrogata dall'art. 136 del testo unico dell'edilizia. Inoltre, l'art. 1, comma 2, dello stesso t.u. mantiene ferma la vigenza di norme di settore aventi incidenza in materia edilizia, e tra queste è da comprendere l'art. 20 citato.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 3, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), nella parte in cui dispone che — ove dall'applicazione dell'articolo 33, commi 3 e 4, o dell'articolo 34 (rispettivamente disciplinanti i contenuti dello statuto del piano di indirizzo territoriale e degli statuti del piano territoriale di coordinamento delle province e del piano strutturale dei comuni) derivi una modificazione degli effetti degli atti e dei provvedimenti di cui agli articoli 157 (imposizione del vincolo paesaggistico in base alla legislazione statale anteriore), 140 (dichiarazione regionale di notevole interesse pubblico) e 141 (provvedimento ministeriale sostitutivo della dichiarazione regionale di notevole interesse pubblico) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) — l'entrata in vigore delle relative disposizioni di quegli strumenti di pianificazione territoriale è subordinata esclusivamente all'espletamento delle forme di pubblicità indicate nell'articolo 140, commi 2, 3 e 4, del medesimo Codice (notifica a proprietari, possessori, detentori; trascrizione; pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica e nel Bollettino Ufficiale della Regione; affissione per novanta giorni nell'albo pretorio dei comuni interessati), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, della Costituzione, poiché, non facendo riferimento all'accordo tra Stato e Regione per apportare adeguamenti al piano paesaggistico elaborato d'intesa, contrasterebbe con l'art. 143, commi 11 e 12, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che sottopone all'accordo la revisione del piano, con particolare riguardo alle sopravvenute dichiarazioni di notevole interesse pubblico, così invadendo, con riguardo ai beni paesaggistici, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, e la legislazione di principio nelle materie «governo del territorio» e «valorizzazione dei beni culturali».

Lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, della stessa legge regionale del 2005, nella parte in cui prevede che sia il piano strutturale a modulare il regime autorizzatorio («indicare le aree in cui la realizzazione degli interventi non è soggetta all'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 87 della legge regionale»), in diretto contrasto non solo con l'art. 143, comma 5, del decreto legislativo n. 42 del 2004, che attribuisce al piano paesaggistico regionale l'individuazione di tali aree, ma anche con l'art. 145 del medesimo decreto, che ordina gerarchicamente gli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, e con l'art. 143, comma 12, ove si esclude l'applicabilità del comma 5 del medesimo articolo (il quale prevede che il piano paesaggistico regionale possa individuare le aree nelle quali la realizzazione di opere è soggetta ad autorizzazione e le aree nelle quali tale autorizzazione non è richiesta), qualora il piano paesaggistico non sia stato elaborato congiuntamente previo accordo tra la Regione ed il Ministero per i beni e le attività culturali, in violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio.

Con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, infine, della legittimità costituzionale dell'art. 105, comma 3, della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, là dove dispone che, per gli interventi in zona sismica, deve darsi preavviso scritto alla struttura regionale competente, allegando progetto dell'opera, relazione tecnica e relazione sulla fondazione (commi 1 e 2), senza che, per iniziare i lavori, sia necessaria l'autorizzazione della struttura regionale competente, per violazione dell'art. 117, terzo comma, e 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), della Costituzione, poiché, derogando alla prescrizione di preventiva autorizzazione, richiesta dall'art. 18 della legge 3 febbraio 1974, n. 64 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche), a tutela dell'incolumità pubblica, e ribadita dall'art. 94 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), sarebbe invasiva della competenza legislativa di principio dello Stato in materia di governo del territorio e di protezione civile, e della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile e di livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili.

2. — Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate nei confronti dell'art. 32, comma 3, dell'art. 34, comma 3, e dell'art. 105, comma 3, della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, sono fondate.

Nelle prime due questioni indicate — concernenti la pianificazione paesaggistica da parte della Regione — lo Stato fa valere la propria potestà legislativa primaria in materia di ambiente e beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione) e la propria potestà di stabilire principi fondamentali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali (art. 117, terzo comma, della Costituzione), ai quali le Regioni devono sottostare nell'esercizio delle proprie competenze, cooperando eventualmente ad una maggior tutela del paesaggio, ma sempre nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato.

Le questioni sollevate dal ricorso attengono ai temi della tutela del paesaggio e del governo del territorio, alle relative competenze, legislative e amministrative, e alle reciproche interferenze.

La tutela tanto dell'ambiente quanto dei beni culturali è riservata allo Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), mentre la valorizzazione dei secondi è di competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.): da un lato, spetta allo Stato il potere di fissare principi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, e, dall'altro, le leggi regionali, emanate nell'esercizio di potestà concorrenti, possono assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, purché siano rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato.

Appare, in sostanza, legittimo, di volta in volta, l'intervento normativo (statale o regionale) di maggior protezione dell'interesse ambientale (sentenze n. 62, n. 232 e n. 336 del 2005).

In relazione alla pianificazione paesaggistica, lo Stato, nella parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio, pone una disciplina dettagliata, cui le Regioni devono conformarsi, provvedendo o attraverso tipici piani paesaggistici, o attraverso piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici (art. 135, comma 1). L'opzione per questo secondo strumento, adottato anche dalla legge regionale della Toscana oggetto di censura, comporta che, nella disciplina delle trasformazioni — com'è negli scopi del piano urbanistico —, la tutela del paesaggio assurga a valore primario, cui deve sottostare qualsiasi altro interesse interferente (art. 135, comma 2).

L'art. 143 descrive il contenuto del piano, che è ricognitivo, prescrittivo e propositivo. La parte prescrittiva — che ha sollecitato le censure del Presidente del Consiglio dei ministri, riguardo al recepimento operato nella legge della Regione Toscana — è contenuta nei commi da 5 a 8, che, con riferimento agli interventi apprestabili sui beni tutelati, prevede una modulazione del regime autorizzatorio, a tre livelli: regime autorizzatorio rafforzato (comma 5, lettera a) riguardante le aree di pregio, per le quali qualsiasi trasformazione deve essere autorizzata; regime autorizzatorio attenuato (lettera b) riguardante le aree di minor pregio, in cui la compatibilità paesistica può esser valutata nell'ambito del procedimento autorizzatorio edilizio; regime autorizzatorio escluso (lettera c) in cui la pregressa compromissione del valore paesaggistico fa soprassedere alla necessità di autorizzazione, per le operazioni di recupero e riqualificazione.

La diversa modulazione del regime autorizzatorio, in rapporto agli ambiti territoriali e agli obiettivi di qualità paesaggistica, è operativa nella misura in cui il piano paesaggistico, o il piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, sia stato oggetto di elaborazione congiunta tra il Ministero e la Regione.

La *ratio* della disciplina statale è nel senso che, affermata la competenza regionale nella pianificazione paesaggistica, in quello che è effetto saliente di essa, ovvero la modifica di regime dei beni che essa recepisce e il cui uso deve regolare, lo Stato deve poter interloquire attraverso forme di concertazione, senza le quali la Regione può ben elaborare autonomamente il piano, senza però che quell'effetto si produca.

2.1. — La legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, che regola il piano di indirizzo territoriale, il cui statuto ha valore di piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici (art. 33), riproduce, quasi testualmente, il contenuto dell'art. 143 e ciò, secondo la difesa regionale, dimostrerebbe la conformità della norma regionale ai principi statali.

La tesi non può essere seguita dal momento che, al di là della programmatica enunciazione dell'art. 30, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2005 — secondo cui «gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio si conformano alle disposizioni di cui al presente capo, aventi la finalità di tutelare e valorizzare la bellezza dei paesaggi ed il pregio dei beni culturali e del patrimonio storico e naturale presenti nel territorio della Regione» — né nell'art. 33, né in alcuna altra parte della stessa legge, è riportata la clausola di cui all'art. 143, comma 12, del Codice, secondo cui quanto previsto dai commi da 5 a 8 dell'art. 143 non trova applicazione se il piano paesaggistico non è stato elaborato d'intesa con lo Stato.

La legge regionale non effettua tale richiamo, facendo dipendere la modifica del regime giuridico dei beni paesaggistici, in sostanza, dal solo espletamento delle forme di pubblicità del piano (art. 32, comma 3).

Non è da condividere la difesa regionale, secondo cui sarebbe ammissibile una lettura *secundum constitutionem*, attraverso l'inserzione automatica della disposizione di cui all'art. 143, comma 12, del Codice.

Il rilievo critico di fondo della disciplina regionale attiene alla tecnica di redazione del testo normativo, e così di recepimento della fonte sopraordinata.

L'estrema minuziosità della disciplina regionale, anche attraverso la pedissequa riproduzione delle altrettanto dettagliate disposizioni del Codice sui contenuti del piano paesaggistico, non può non far ritenere la necessità che la fondamentale condizione di applicabilità della parte precettiva del piano — la modifica del regime dei beni paesaggistici recepiti dal piano — è la ragione stessa della pianificazione paesaggistica — sia positivamente inserita nel tessuto normativo alla stregua di una regolamentazione completa, omogenea e contestuale.

La Regione ha previsto (o meglio, ha implicitamente previsto) che la modifica al regime giuridico dei beni paesaggistici si compia senza che lo Stato abbia partecipato all'elaborazione del piano, in tal modo violando il principio secondo cui solo se il piano paesaggistico è stato elaborato d'intesa, il vincolo paesaggistico che grava sui beni può essere tramutato in una disciplina d'uso del bene stesso.

La prima questione è quindi fondata e deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 3, della legge regionale della Toscana n. 1 del 2005, nella parte in cui non prevede che, ove non venga stipulato l'accordo per l'elaborazione d'intesa del piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici tra le Regioni, il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, ovvero ad esso non segua l'elaborazione congiunta del piano, non trova applicazione quanto previsto nell'art. 143, commi 5, 6, 7, 8, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

2.2. — Relativamente alla seconda questione, con la quale si contesta la legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, è da rilevare che la Regione fa disciplinare i beni paesaggistici dal piano strutturale dei comuni — sia pure sulla base delle indicazioni del piano di indirizzo territoriale e del piano territoriale — in tal modo sottraendo la disciplina paesaggistica dal contenuto del piano, sia esso tipicamente paesaggistico, o anche urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, che deve essere unitario, globale, e quindi regionale, e al quale deve sottostare la pianificazione urbanistica ai livelli inferiori.

L'art. 135 del Codice è tassativo, relativamente al piano paesaggistico, nell'affidargli la competenza alla Regione. L'art. 143 elenca dettagliatamente i suoi contenuti e l'art. 145 definisce i rapporti con «gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province» secondo un modello rigidamente gerarchico (immediata prevalenza del primo, obbligo di adeguamento dei secondi con la sola possibilità di introdurre ulteriori previsioni conformative che «risultino utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dai piani»).

La scelta della Regione Toscana di elaborare un piano d'indirizzo territoriale, il cui statuto abbia valenza di piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ha comportato che, muovendosi nell'ambito della normativa generale sul governo del territorio, non sia stata abbandonata, anche riguardo al paesaggio, la logica tradizionale della pianificazione urbanistica, di demandare agli strumenti inferiori la disciplina sempre più specifica.

Si è così fatto «scorrere» dal piano urbanistico-territoriale al piano strutturale dei comuni l'individuazione delle aree «già paesaggistiche» per le quali non si ritenga necessaria l'autorizzazione (poiché soppressa *tout court* o assorbita nel titolo edilizio) e la decisione di sottoporre a monitoraggio le trasformazioni territoriali quale condizione per l'entrata in vigore delle norme che consentono la realizzazione di opere con il solo rilascio del titolo edilizio (art. 34, commi 3 e 5), sia pure sulla base delle indicazioni generali del piano regionale d'indirizzo territoriale (art. 33, comma 1) e gli obiettivi di qualità e criteri di riparto territoriale del piano provinciale di coordinamento (art. 34, comma 1); con la conseguenza che, in ultima analisi, è il piano strutturale, ossia l'ordine inferiore della pianificazione, che detta la disciplina concreta dei beni paesaggistici.

La legge toscana sul governo del territorio tende al superamento della separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro, facendo rientrare la tutela del paesaggio nell'ambito del sistema della pianificazione del territorio e rendendo pertanto partecipi anche i livelli territoriali inferiori

di governo (province e comuni) nella disciplina di tutela del paesaggio. Il principio di fondo di questo sistema — che è condivisibile nella misura in cui gli enti locali sono chiamati a contribuire alla pianificazione regionale (art. 144, comma 1, del Codice); ed in cui gli strumenti di pianificazione territoriale dei livelli sub-regionali di governo persegano, attraverso la propria disciplina, obiettivi di tutela e valorizzazione del paesaggio (art. 145, comma 4) — presenta però il suo elemento critico, laddove, trasferendo le decisioni operative concernenti il paesaggio alla dimensione pianificatoria comunale, si pone in contraddizione con il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale *ex art. 117 Cost.*, ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali.

La giurisprudenza costituzionale ha ammesso che le funzioni amministrative, inizialmente conferite alla Regione, possano essere attribuite agli enti locali (sentenze n. 259 del 2004 e n. 214 del 2005, in materia ambientale), ma è l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale: il paesaggio va, cioè, rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali.

In relazione a tutte le norme statali interposte, che sono state indicate nel ricorso, sussiste il contrasto: con l'art. 143, comma 5, del Codice, che attribuisce al piano paesaggistico regionale l'individuazione delle aree tutelabili; con l'art. 145 del Codice, che ordina gerarchicamente gli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali; e con l'art. 143, comma 12, dello stesso Codice, ove si esclude l'applicabilità del comma 5 del medesimo articolo, qualora sia mancata l'intesa per l'elaborazione del piano.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in considerazione del mancato rispetto delle norme interposte ora richiamate, nella parte in cui stabilisce che sia il piano strutturale comunale, anziché il piano regionale paesaggistico, a indicare le aree in cui la realizzazione degli interventi non è soggetta all'autorizzazione di cui all'art. 87 della legge regionale.

3. — Anche la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 105, comma 3, della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, è fondata.

Dispone questa norma che, per gli interventi in zona sismica, deve semplicemente darsi preavviso scritto alla struttura regionale competente, allegando il progetto dell'opera, una relazione tecnica e una relazione sulla fondazione (commi 1 e 2), senza che, per iniziare i lavori, sia necessaria l'autorizzazione della struttura regionale, salvo la possibilità di controlli a campione da parte delle individuate strutture regionali (art. 110).

È bensì vero che già a partire dalla legge della Regione Toscana 6 dicembre 1982, n. 88 (Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche), operava nella Regione l'istituto della denuncia di inizio dell'attività (art. 2), in attuazione dell'art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 (Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione delle opere pubbliche), che in materia di interventi in zona a rischio sismico abilitava le regioni a sostituire il sistema di monitoraggio connesso al regime autorizzatorio, di cui all'art. 18 della legge 2 febbraio 1974, n. 64 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche), con «modalità di controllo successivo».

Questo principio è però venuto meno a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 94 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), il quale prevede l'autorizzazione regionale esplicita. L'intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolmabilità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali.

Né costituisce argomento probante, per avallare la tesi della Regione, la circostanza che la legge n. 741 del 1981 non compaia fra quelle abrogate dall'art. 136 del richiamato d.P.R. n. 380 del 2001, dal momento che non se ne fa espressa menzione neppure nell'elenco delle disposizioni di legge mantenute in vigore (art. 137).

L'opzione per una disciplina derogatoria a sistemi di controllo semplificato, ove siano coinvolti interessi primari della collettività, ha ricevuto, infine, conferma dall'art. 3 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80, che generalizzando — a modifica dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 — il regime della denuncia di inizio attività, esclude tuttavia dalla procedura semplificata «gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità...».

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 105, comma 3, della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in considerazione del mancato rispetto della norma statale di principio sul controllo delle costruzioni a rischio sismico, nella parte in cui non dispone che non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 3, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), nella parte in cui non prevede che, ove dall'applicazione dell'articolo 33, commi 3 e 4, o dell'articolo 34 della stessa legge derivi una modifica degli effetti degli atti e dei provvedimenti di cui agli articoli 157, 140 e 141 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), tale modifica è subordinata all'accordo per l'elaborazione d'intesa tra la Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del piano paesaggistico con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernente l'intero territorio regionale, e all'elaborazione congiunta del piano;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, della medesima legge regionale della Toscana n. 1 del 2005, nella parte in cui stabilisce che sia il piano strutturale del comune a indicare le aree in cui la realizzazione degli interventi non è soggetta all'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 87 della legge regionale, anziché il piano regionale paesaggistico con specifica considerazione dei valori paesaggistici;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 105, comma 3, della medesima legge regionale della Toscana n. 1 del 2005, nella parte in cui non dispone che, per gli interventi in zona sismica, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 maggio 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

06C0397

N. 183

Sentenza 20 aprile - 5 maggio 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Reati e pene - Ambiente - Irrilevanza penale di determinati abusi in zona paesaggistica, per il futuro, e estinzione dei reati paesaggistici, per il passato - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione della potestà regionale in materia di governo del territorio e del potere sanzionatorio regionale in materia edilizia - Sussistenza della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale, e chiamata in sussidiarietà dello Stato nelle funzioni amministrative - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 15 dicembre 2004, n. 308, art. 1, comma 36, lettera *c*), e comma 37.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera *l*), 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, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 36, lettera *c*) (aggiuntivo dei commi 1-*ter* e 1-*quater* all'articolo 181 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42) e comma 37, della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), promosso con ricorso della Regione Toscana, notificato il 24 febbraio 2005, depositato in cancelleria il 4 marzo 2005 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2005.

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

Udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2006 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Uditi l'avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 24 febbraio 2005, e depositato il 4 marzo 2005, la Regione Toscana ha proposto questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 1, commi 36, lettera *c*) e 37 della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

La Regione ricorrente lamenta che il legislatore statale, delegando il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per il riordino delle norme in materia ambientale, avrebbe violato le competenze regionali, nel momento stesso in cui ha dettato, tra i principi direttivi della delegazione, la necessità del rispetto delle attribuzioni regionali.

La violazione delle prerogative regionali è denunciata sotto due aspetti.

Il primo aspetto riguarda l'art. 1, comma 36, lettera *c*) che, modificando l'art. 181 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), avente ad oggetto le sanzioni penali per le opere eseguite su beni paesaggistici in assenza di autorizzazione, o in difformità di essa, inserisce il comma 1-ter, con cui, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative, dichiara non applicabili le pene previste dal comma 1, per particolari tipi di interventi, ove sia stata accertata la compatibilità paesaggistica degli stessi.

L'irrilevanza penale condizionata all'accertamento, riguarda, in particolare: *a*) i lavori, realizzati in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; *b*) l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica; *c*) i lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria.

L'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi compete all'autorità amministrativa, che — secondo quanto previsto dal comma 1-quater dell'art. 181 del Codice, pure inserito dall'art. 1, comma 36, lett. *c*) della legge n. 308 del 2004, oggetto d'impugnazione — deve esprimersi nel termine di centottanta giorni, previo parere vincolante della Soprintendenza, da rendersi nel termine, anch'esso perentorio, di novanta giorni.

La ricorrente assume che le funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio sono state attribuite alle Regioni dall'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e confermate dall'art. 146 del Codice dei beni culturali.

La norma impugnata, apparentemente attinente alla sola sfera penale, in realtà rileva sotto il profilo urbanistico — e quindi incide sul «governo del territorio», materia spettante alla potestà legislativa concorrente —, giacché limita di fatto l'applicabilità delle sanzioni ripristinatorie previste dalla normativa regionale. Nonostante la conferma, contenuta nella norma, dell'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie o ripristinatorie, il rispetto delle attribuzioni regionali è solo formale, perché, ove l'opera abusiva sia valutata come compatibile con il paesaggio, essa non potrà essere oggetto di ripristino: l'eventuale ordine di ripristino in via amministrativa apparirebbe viziato di eccesso di potere, a fronte della constatata inapplicabilità della sanzione penale, anche nelle ipotesi in cui la normativa regionale preveda la demolizione e la restituzione in pristino degli abusi nelle aree vincolate.

L'intervento statale non potrebbe dirsi giustificato alla luce dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. La giurisprudenza costituzionale considera l'ambiente, nel contesto del nuovo Titolo V della Costituzione, come «valore» costituzionalmente protetto, più che come materia in senso tecnico, giacché esso s'intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, di modo che la sua protezione non elimina la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle a carattere unitario definite dallo Stato.

Il comma 1-quater dell'art. 181 del Codice contrasta anche con l'art. 118 Cost. La previsione del parere vincolante della Soprintendenza, cui sottostanno la Regione o l'ente eventualmente da questa delegato, sostanzialmente attribuisce allo Stato l'accertamento di compatibilità paesaggistica dell'abuso, senza che tale allocazione sia giustificata da esigenze di carattere unitario. E neppure sono previste adeguate procedure d'intesa con le Regioni, che s'impongono nel caso di interferenza con materie di competenza regionale: non è dubbio che la valutazione di compatibilità incide sull'assetto urbanistico e sulla pianificazione territoriale, vanificando la disciplina regionale che prevede il ripristino dello stato dei luoghi, giacché il parere vincolante positivo della Soprintendenza, in possibile difformità dalla valutazione regionale o dell'ente locale delegato, determina l'impossibilità di irrogare le sanzioni amministrative ripristinatorie, previste dalla normativa regionale.

Il secondo aspetto della denunciata violazione delle competenze regionali riguarda l'art. 1, comma 37, della legge n. 308 del 2004, che ammette l'estinzione del reato di cui all'art. 181 del Codice dei beni culturali, e di ogni altro reato in materia paesaggistica, per i lavori interessanti i beni paesaggistici, compiuti senza autorizzazione o in difformità, entro e non oltre il 30 settembre 2004. La condizione è che le tipologie edilizie realizzate e i materiali utilizzati rientrino fra quelli previsti e assentiti dagli strumenti di pianificazione paesaggistica, o siano comunque giudicati compatibili con il contesto paesaggistico (è previsto a tal fine, dal comma 39, il parere della Soprintendenza, tuttavia non vincolante). Occorre inoltre che i trasgressori abbiano previamente pagato le sanzioni pecuniarie, oltre ad una sanzione pecuniaria aggiuntiva, determinata dall'autorità amministrativa.

I profili d'incostituzionalità sono analoghi a quelli rilevati per il comma 36: ove l'abuso sia valutato compatibile con il paesaggio, non potrà essere oggetto di ripristino, e ciò anche se la normativa regionale preveda la demolizione e la restituzione in pristino delle opere abusive nelle aree vincolate. Le attribuzioni regionali ne risultano violate, non potendosi invocare esigenze di carattere unitario. La disposizione presenta inoltre aspetti di

ambiguità idonei a ledere le prerogative regionali in tema di governo del territorio: la norma, infatti, non facendo salve — come invece il comma 36 — le sanzioni amministrative ripristinatorie e pecuniarie, incide direttamente nell'ambito materiale riservato alla competenza regionale.

2. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri.

La difesa erariale assume l'infondatezza del ricorso, attenendo la disposizione impugnata alla tutela dei beni culturali, di cui il paesaggio è componente, e non al governo del territorio, come si ricava inequivocabilmente dall'art. 146, comma 8, del Codice dei beni culturali, secondo cui l'autorizzazione paesaggistica è atto distinto e presupposto della concessione edilizia e di ogni altro titolo legittimante l'intervento edilizio. L'inserimento della norma denunciata nella legge delega ambientale non è indice di un nuovo classamento del «paesaggio», che appartiene alla legislazione esclusiva, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione (tutela dei beni culturali), ma è dettato dall'esigenza di trovare, nell'emergere degli interessi locali contrastanti, il bilanciamento degli interessi e delle competenze, in materia di tutela del patrimonio culturale, raggiunto nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Quanto alle disposizioni impugnate dalla Regione Toscana, lo scopo, che è quello di condonare i piccoli abusi siccome non confliggenti con le previsioni urbanistiche (si tratta della semplice violazione della regola dell'autorizzazione), giustifica l'inversione della rilevanza dell'interesse pubblico tutelato, che imporrebbbe il ripristino dell'ordine costituzionale dei beni in conflitto nel caso di reiterazione della violazione o di significatività della singola violazione.

La previsione di autorizzazione paesaggistica attiene alla «tutela» dei beni culturali, e non alla loro «valorizzazione»: dunque la potestà amministrativa regionale può esercitarsi solo nei limiti della legislazione statale di principio. La norma ha unicamente la funzione di integrare quanto organicamente previsto, nell'esercizio della funzione legislativa esclusiva dello Stato, dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'art. 36, lett. c) della legge n. 308 del 2004 opera astrattamente la valutazione di compatibilità dell'intervento urbanistico con la tutela del paesaggio, ma fa salva la funzione dello Stato di estremo difensore del vincolo. Promuove la collaborazione tra Stato e Regione, ma nello stesso tempo tutela l'interesse unitario, ragione giustificatrice dell'attribuzione costituzionale allo Stato del vincolo paesaggistico, che condiziona l'assetto del territorio, secondo modalità di tutela che rientrano nella discrezionalità di questo, secondo il limite della razionalità: limite che nella specie appare rispettato.

Il riferimento alla giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente — operato dalla ricorrente — appare inconferente.

Quanto all'ipotesi, subordinatamente prospettata, di violazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., per la presa interferenza con materia di competenza regionale senza la previsione di un'intesa, va osservato che si verte in materia di beni culturali — ed il Codice, nella parte III, ne disciplina limiti e coordinamento — e la competenza soprintendentizia sulla compatibilità paesaggistica dell'abuso si alloca nella sua funzione di estrema difesa del vincolo, di modo che la tutela del paesaggio non diventi recessiva rispetto ad altri interessi.

L'art. 1, comma 37, della legge n. 308 del 2004 non incide sulla competenza regionale in materia paesaggistica: la Regione ha la competenza autorizzatoria in quanto cogarante della gestione del vincolo paesaggistico. La norma derogatoria introdotta, vanificando una ponderata valutazione degli interessi coinvolti negli interventi edilizi in area vincolata, non è oggettivamente in grado di abrogare le norme regionali demolitorie o ripristinatorie: la disciplina regionale troverà applicazione ove le tipologie realizzate e i materiali utilizzati non siano conformi alla pianificazione paesaggistica e siano comunque incompatibili con il contesto paesaggistico.

Con la norma derogatoria, non si sono certo lesi gli interessi locali, ma, se mai, quello dello Stato ad evitare che la tutela paesaggistica sia recessiva rispetto alla discrezionalità amministrativa dell'ente locale. Non si tratta di una sanatoria generalizzata, ma è consentito alla Regione il recupero delle competenze, per sanare la propria inerzia nell'esercizio del potere di tutela.

Considerato in diritto

1. — Il giudizio di costituzionalità riguarda due norme della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., statuenti l'irrilevanza penale di determinati abusi in zona paesaggistica, per il futuro (art. 1, comma 36, lettera *c*) e l'estinzione dei reati paesaggistici, per il passato (art. 1, comma 37).

Per il futuro, l'art. 1, comma 36, lettera *c*) della legge n. 308 del 2004, introducendo i commi 1-*ter* e 1-*quater* nell'art. 181 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), dispone che, ferma restando l'applicazione delle sanzioni ripristinatorie o pecuniarie previste dall'art. 167 del Codice stesso, qualora l'autorità amministrativa accerti la compatibilità paesaggistica dell'opera abusiva, la disposizione di cui al comma 1 (che prevede una fattispecie di reato contravvenzionale, per interventi non assistiti da autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa) non si applica. Le opere abusive passibili di tale inapplicabilità sono quelle, minori, indicate alle lettere *a)-b)-c)* dello stesso comma 1-*ter*. La procedura, descritta dal comma 1-*quater*, prevede che il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessata dall'intervento, proponga istanza all'autorità preposta alla gestione del vincolo (ovvero alla Regione o all'ente da questa delegato) ai fini dell'accertamento di compatibilità ambientale delle opere, la quale si pronuncia nel termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della Soprintendenza, da rendersi nel termine perentorio di novanta giorni.

La previsione di irrilevanza penale di certi abusi — secondo la Regione Toscana — comporterebbe, di fatto, l'inapplicabilità delle sanzioni ripristinatorie previste dalla normativa regionale con riferimento agli abusi commessi nelle zone vincolate, con questo incidendo sulla potestà regionale in materia di governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.): l'irrilevanza del fatto ai fini penali, sulla base di un accertamento di non sostanziale significatività dell'abuso, finisce per svuotare il potere sanzionatorio regionale in materia edilizia.

Inoltre, al fine dell'inapplicabilità delle sanzioni penali, la compatibilità paesaggistica degli interventi deve essere accertata dall'autorità competente (la Regione, in virtù dei poteri conferiti dall'art. 146 del Codice, o l'ente da questa subdelegato) previo parere vincolante della Soprintendenza: in tal modo lo Stato alloca sostanzialmente in capo a un proprio organo la funzione amministrativa di valutare la compatibilità dell'abuso in assenza di esigenze di carattere unitario, e inoltre senza la previsione di adeguate procedure d'intesa (violazione dell'art. 118 Cost.).

Per il passato (cioè per i lavori compiuti entro e non oltre il 30 settembre 2004), l'art. 1, comma 37, della legge n. 308 del 2004 prevede esplicitamente l'estinzione del reato di cui all'art. 181, e di ogni altro reato in materia paesaggistica, previo accertamento della compatibilità paesaggistica, qualora le tipologie edilizie realizzate e i materiali utilizzati, anche se diversi da quelli indicati nell'eventuale autorizzazione, rientrino fra quelli previsti e assentiti dagli strumenti di pianificazione paesaggistica, ove vigenti, o, in mancanza, se siano giudicati compatibili con il contesto paesaggistico (lettera *a*) e purché i trasgressori abbiano previamente pagato la sanzione pecuniaria, maggiorata, di cui all'art. 167, e inoltre una sanzione pecuniaria aggiuntiva, determinata dall'autorità amministrativa (lettera *b*, n. 1 e n. 2).

La previsione di estinzione dei reati paesaggistici commessi fino al 30 settembre 2004 presenta, ad avviso della Regione ricorrente, gli stessi profili di incostituzionalità, richiamati nella denuncia di illegittimità del comma 36: la riscontrata compatibilità con il paesaggio sottrae l'opera abusiva alle misure ripristinatorie, e ciò anche se la normativa regionale preveda la demolizione e la restituzione in pristino degli abusi nelle aree vincolate. La norma, inoltre, non facendo salve — come invece fa il comma 36 — le sanzioni amministrative ripristinatorie e pecuniarie, incide direttamente nell'ambito materiale riservato alla competenza regionale in tema di governo del territorio.

2. — Le questioni proposte non sono fondate.

Pur se la difesa articolata dall'Avvocatura dello Stato giustifica le norme impugnate quali espressione del potere legislativo statale in materia di «tutela dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., appare assorbente la constatazione che la disciplina contenuta nei commi 36 e 37 dell'art. 1 della legge

n. 308 del 2004 attiene strettamente al trattamento penale degli abusi, il che induce a commisurare l'intervento legislativo statale, pur se relazionato alla materia dell'ambiente e dei beni culturali, al parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. («ordinamento penale»).

Sul punto, occorre ricordare che il potere di incidere sulla sanzionabilità penale spetta solo al legislatore statale, cui va riconosciuta discrezionalità in materia di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità (di recente, sentenza n. 70 del 2005, ma il principio è dichiarato, anche in tema di interventi edilizi, nella sentenza n. 196 del 2004, e in altre precedenti: n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 e n. 487 del 1989). La considerazione del trattamento penale assume, d'altro canto, preminenza agli effetti delle competenze legislative, pur nella generica riconducibilità ad altra materia delle norme precettive la cui violazione è sanzionata (sentenza 384 del 2005).

L'irrilevanza penale dell'abuso non tocca gli aspetti urbanistici, per i quali le Regioni non vedono scalfito la loro competenza nella previsione delle sanzioni amministrative in materia edilizia. Per la sanatoria degli abusi edilizi vige il principio, enunciato dalla sentenza n. 196 del 2004, dell'autonomia delle sanzioni amministrative rispetto a quelle penali: a maggior ragione il principio va ribadito ove l'intervento legislativo sulla rilevanza penale degli abusi riguardi gli aspetti sanzionatori concernenti la materia, distinta, della tutela paesaggistica. È del resto pacifico nella giurisprudenza penale e amministrativa che la valutazione espressa in sede di giudizio penale per il reato paesaggistico non vincola le determinazioni amministrative in materia edilizia.

L'art. 1, comma 36, lettera *c*) fa salva, d'altro canto, l'applicazione delle sanzioni amministrative ripristinatorie o pecuniarie di cui all'art. 167, che sono quelle in materia paesaggistica. A maggior ragione, è da ritenere salva l'applicabilità delle sanzioni amministrative che colpiscono gli abusi edilizi, che la Regione può opportunamente disciplinare nell'ambito della propria competenza di dettaglio in materia di governo del territorio.

Riguardo all'estinzione dei reati pregressi (art. 1, comma 37), anche a tacere della genericità delle censure della Regione, che si limitano a richiamare le argomentazioni già svolte a proposito del comma 36, vale la considerazione della finalità esclusivamente penalistica della norma impugnata: questa non si occupa delle sanzioni amministrative in materia edilizia. Né può trarsi argomento pregiudicante le competenze regionali dalla rilevata assenza di riserva, a differenza che nel comma 36, di applicabilità delle sanzioni amministrative (paesaggistiche).

Non può sfuggire che, per gli abusi passati, la norma impugnata ammette l'estinzione del reato, sempre previo accertamento di compatibilità paesaggistica, ma anche a condizione che (art. 1, comma 37, lettera *b*, n. 1): «i trasgressori abbiano previamente pagato la sanzione pecunaria di cui all'art. 167 maggiorata da un terzo alla metà». Le sanzioni amministrative a tutela del paesaggio restano applicabili, pur se limitate alla tipologia pecunaria, attesa la minima rilevanza degli abusi: a maggior ragione va ritenuta l'autonomia e l'eventuale applicabilità, ove ne ricorrono i presupposti, delle sanzioni a presidio di tutti gli altri valori che convergono sul territorio, in particolare di quelle in materia edilizia, di competenza regionale.

3. — Con la previsione del parere vincolante della Soprintendenza nella procedura di accertamento di conformità, che si conclude con un atto di competenza della regione o dell'ente locale delegato, si finisce per attribuire la decisione ad un organo statale. Ciò — secondo la Regione ricorrente — sarebbe contrario all'art. 118 Cost., in mancanza di esigenze unitarie, e senza che siano intervenute intese.

Riguardo alle due norme oggetto del presente giudizio di costituzionalità, delle quali solo la prima conferisce al parere della Soprintendenza carattere vincolante, va ribadito che gli effetti dell'accertamento di conformità appaiono limitati alla punibilità degli abusi, che non investe le sanzioni amministrative, né quelle edilizie, ma neppure quelle paesaggistiche. Ai fini del riparto delle competenze, dunque, la potestà autorizzatoria regionale non appare scalfito, posto che l'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica non comporta autorizzazione in sanatoria (inammissibile alla luce dell'art. 146, comma 10, lettera *c*) e che la modifica dell'art. 181 del Codice non tocca la disciplina autorizzatoria in materia di tutela dei beni paesaggistici.

Il comma 1-*quater* dell'art. 181 del Codice, come aggiunto dall'art. 1, comma 36, lettera *c*) della legge n. 304 del 2004, non fa altro che rendere applicabile, su iniziativa dell'interessato, il modello di procedimento regolato dall'art. 143 per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, estrapolando dalla sequenza degli atti — il provvedimento finale è emesso dall'organo titolare della funzione autorizzatoria, la Regione, appunto, o il comune delegato — il parere di un organo statale, la Soprintendenza, ai soli fini del riscontro delle condizioni oggettive di irrilevanza penale degli interventi in assenza o in difformità dell'autorizzazione: l'uniformità di metodi di valutazione sul territorio nazionale, che è inerente al trattamento penale degli abusi, è tale da giusticare la «chiamata di sussidiarietà» dello Stato nelle funzioni amministrative (sentenza n. 384 del 2005).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 36, lettera c) e comma 37, della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 maggio 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

06C0398

N. 184

Sentenza 20 aprile - 5 maggio 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Casellario giudiziale - Eliminazione delle iscrizioni al compimento dell'ottantesimo anno di età della persona cui si riferiscono - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento in relazione all'età degli imputati - Difetto di rilevanza della questione nel giudizio *a quo* - Inammissibilità - Auspicio rivolto al legislatore.

- D.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, art. 5, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

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. 5, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti), promosso con ordinanza del 6 aprile 2005 dal giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Cagliari, iscritta al n. 312 del registro delle ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, 1^a serie speciale, dell'anno 2005.

Udito nella Camera di consiglio del 5 aprile il giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza depositata in data 6 aprile 2005 il giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Cagliari ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti), nella parte in cui prevede l'eliminazione delle iscrizioni dal casellario giudiziale al compimento dell'ottantesimo anno di età della persona alla quale si riferiscono, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Il rimettente è chiamato a decidere sull'istanza di applicazione della pena *ex art. 444* del codice di procedura penale, avanzata dalle parti in riferimento all'imputazione di violenza sessuale continuata, consumata e tentata, ai sensi degli artt. 56, 81, secondo comma, 609-bis e 609-ter del codice penale, elevata a carico di un soggetto già ultraottantenne alla data del fatto di reato.

Osserva il giudice *a quo* come, in assenza di notizie riguardanti i precedenti dell'imputato per effetto dell'eliminazione di ogni iscrizione dal casellario giudiziale, le valutazioni previste dall'art. 444, comma 2, cod. proc. pen., in ordine alla correttezza dell'applicazione e comparazione delle circostanze, alla congruità della pena e alla concedibilità della sospensione condizionale della stessa, avverrebbero sulla base di una situazione di incensuratezza apparente, che potrebbe non corrispondere alla realtà della vita pregressa dell'imputato, risultando in tal modo impossibile l'adeguamento del trattamento sanzionatorio alla personalità del predetto.

Risulterebbe evidente, a parere del rimettente, il conflitto tra la *ratio* delle numerose disposizioni che, a diversi fini, impongono al giudice di valutare i precedenti penali dell'imputato, e la norma impugnata, dalla cui applicazione discende una lacuna di informazioni non rimediabile neppure nei casi, diversi dall'attuale, nei quali il giudice sia dotato di poteri di integrazione istruttoria. Gli accertamenti necessari a ricostruire le vicende personali di un soggetto ultraottantenne imporrebbero, infatti, ricerche complesse da indirizzare verso tutti gli uffici giudiziari del Paese, con esiti incerti e tempi di attesa incompatibili con l'esigenza della rapida definizione dei procedimenti penali.

Sottolinea il giudice *a quo* come dall'applicazione della norma impugnata derivi anche l'impossibilità di procedere all'iscrizione nel casellario delle condanne riportate da soggetti che abbiano superato la soglia d'età indicata, con la conseguenza che rimane priva di riscontro perfino l'eventuale reiterazione di reati ad opera di persona ultraottantenne, senza che sia dato rinvenire, nella legge penale sostanziale, alcuna disposizione di favore per tale categoria di soggetti.

2. — In riferimento alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente assume che la norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. in quanto produrrebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti ultraottantenni e infraottantenni, laddove, in assenza di particolare significato riconducibile al raggiungimento della predetta soglia d'età, i primi si avvantaggiano dell'eliminazione dal casellario giudiziale delle iscrizioni a loro carico, risultando da tale momento in avanti del tutto immuni da censure.

Rileva il rimettente come, in conseguenza della eliminazione delle iscrizioni dal casellario, risultino di fatto inapplicabili, ai soggetti ultraottantenni, gli istituti della recidiva e della dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza, con conseguenti ricadute sul giudizio di ammissibilità dell'oblazione discrezionale. Allo stesso modo, nei confronti dei predetti soggetti non può trovare applicazione l'istituto della revoca della sospensione condizionale della pena previsto dall'art. 168, comma 3, cod. proc. pen., nel mentre, in senso opposto, diventa automatica l'ammissione degli stessi al c.d. «patteggiamento allargato», nonostante il disposto dell'art. 444, comma 1-bis, cod. proc. pen., espressamente esclusa dall'accesso a tale rito coloro i quali siano stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza, o recidivi ai sensi dell'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Tali significative conseguenze si produrrebbero, a parere del giudice *a quo*, in assenza di corrispondenti previsioni penali di favore per gli imputati ultraottantenni, che pure il legislatore avrebbe potuto introdurre così come ha stabilito che i soggetti infraventunenni e ultrasettantenni beneficino del più ampio limite di due anni e sei mesi ai fini della sospensione condizionale della pena.

Il rimettente evidenzia anche un profilo di irragionevolezza intrinseca della previsione impugnata, la quale non sarebbe più coerente con la *ratio* ad essa sottesa, considerati i profondi mutamenti intervenuti nella realtà sociale e nell'organizzazione della pubblica amministrazione rispetto all'epoca in cui è stata introdotta nell'ordinamento. A tale proposito si osserva come, in conseguenza dell'innalzamento dell'età media della popolazione, gli ultraottantenni risultino oggi numerosi e sovente ancora attivi nella vita sociale ed economica, di modo che non sarebbe più attuale la presunzione di ridotta pericolosità — connessa alla perdita di efficienza psico-fisica — che giustificava, per il passato, la previsione dell'eliminazione delle iscrizioni dal casellario giudiziale dopo il raggiungimento della predetta soglia di età. Inoltre, con l'introduzione del sistema informatico nell'organizzazione del

casellario giudiziale, sarebbero definitivamente cessate le difficoltà di gestione del cospicuo materiale cartaceo, di cui il legislatore aveva disposto a certe condizioni la distruzione, allo scopo precipuo di alleggerire l'attività dell'amministrazione.

In punto di rilevanza il giudice *a quo* ribadisce di non poter svolgere attività di integrazione probatoria per rimediare alla lacuna cognitiva riguardante gli eventuali precedenti penali dell'imputato, attesa la natura del rito scelto dalle parti.

Assume, inoltre, il rimettente che, non sussistendo elementi che gli impongano di prosciogliere l'imputato ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., egli deve procedere necessariamente alla verifica dell'accogliibilità della richiesta di applicazione della pena sulla base dei parametri fissati dall'art. 444, comma 2, cod. proc. pen., quindi previa valutazione della comparazione delle circostanze del reato, della congruità della pena richiesta e, infine, della concedibilità del beneficio della sospensione condizionale di questa, alla quale l'imputato ha espressamente condizionato la definizione del procedimento nelle forme del patteggiamento.

Considerato in diritto

1. — Il giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Cagliari solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti), nella parte in cui prevede l'eliminazione delle iscrizioni nel casellario giudiziale al compimento dell'ottantesimo anno di età della persona cui si riferiscono. La norma citata violerebbe l'art. 3 della Costituzione, perché, in relazione alla mera anzianità raggiunta dall'interessato (e con riguardo ad una soglia arbitrariamente individuata), il giudice verrebbe irragionevolmente privato del principale — e normalmente unico — strumento di conoscenza di fattori rilevanti per l'applicazione delle norme in materia di circostanze di reato, di recidiva, di abitualità e professionalità nel reato, di quantificazione della pena e di sospensione condizionale della relativa esecuzione, producendo, altresì, una ingiustificata disparità di trattamento tra imputati ultraottantenni ed infraottantenni.

2. — La questione è inammissibile.

2.1. — Occorre premettere che la norma censurata non ha natura processuale, bensì amministrativa, come ha già chiarito questa Corte (sentenza n. 209 del 1987) a proposito della disposizione di identico contenuto di cui all'art. 605 del codice procedura penale del 1930, nel testo modificato dalle leggi 14 marzo 1952, n. 158 (Riordinamento del casellario giudiziale) e 18 giugno 1955, n. 517 (Modificazioni al codice di procedura penale). Ciò si desume dal pacifco e costante orientamento del «diritto vivente» e dalla relazione del Guardasigilli al codice di rito penale del 1930, che legava esplicitamente la disposta eliminazione delle iscrizioni relative agli ottuagenari alla necessità di smaltire una grande mole di materiale cartaceo, allo scopo di guadagnare spazio negli uffici, che mostravano un'insufficiente capienza.

D'altra parte, la durata media della vita umana era, nell'epoca in cui tale disposizione veniva introdotta nell'ordinamento, sensibilmente più breve e la stessa efficienza psico-fisica delle persone che raggiungessero un'età tanto avanzata era ritenuta così bassa «da doversi presumere che non possedessero né sufficiente volontà né adeguata forza fisica per commettere delitti» (sentenza n. 209 del 1987).

Nella medesima pronuncia questa Corte ha osservato che la irragionevole disparità di trattamento tra imputati, lesiva del principio di egualianza, segnalata dal giudice rimettente di quel giudizio e riproposta da quello attuale, si pone «come effetto perverso e occasionale della disposizione amministrativa». Difatti, proprio la natura amministrativa della norma in questione esclude che l'eliminazione dell'iscrizione nel casellario determini la cessazione degli effetti penali delle eventuali condanne anteriormente riportate dal soggetto ultraottantenne, con la conseguenza che il giudice, ove venga a conoscenza dei precedenti da fonti diverse, ben può utilizzare i dati acquisiti, purché certi, ai fini delle proprie valutazioni nell'ambito del processo.

La valutazione dei precedenti dell'imputato finisce così per dipendere dal mero caso, non potendosi ipotizzare una ricerca sistematica e completa degli stessi da parte del giudice o del pubblico ministero, che dovrebbero acquisire notizie da tutti gli uffici giudiziari d'Italia, con esiti comunque incerti e grave pregiudizio del principio di ragionevole durata del processo.

Sul presupposto che la norma censurata non sia stata dettata dall'intento di favorire una categoria di soggetti, gli ultraottantenni, ma solo da ragioni organizzative, questa Corte ha negato, nella pronuncia citata, che essa arrechi ingiusto svantaggio a coloro i cui precedenti vengono comunque a conoscenza del giudice — come

sosteneva invece il giudice rimettente — ed ha affermato che «è semmai proprio colui, i cui precedenti vengono sottaciuti a causa dell'eliminazione, ad avvantaggiarsi ingiustamente della situazione e contro la volontà del legislatore».

La Corte ha concluso, in quel giudizio, per l'inammissibilità della questione perché, nella fattispecie, il giudice risultava in possesso dei precedenti penali ed era perciò in grado di procedere prescindendo dalla risoluzione della questione sollevata.

2.2. — La questione oggi sottoposta al vaglio di questa Corte è opposta e simmetrica rispetto a quella oggetto della precedente pronuncia. Mentre in quel caso veniva invocata dal giudice *a quo* una sentenza additiva che dichiarasse l'illegittimità costituzionale della norma censurata nella parte in cui non vieta ai giudici di tener conto dei precedenti penali dell'imputato ultraottantenne comunque risultanti dagli atti, nel presente giudizio, al contrario, si chiede alla Corte di emanare una sentenza puramente caducatoria, che espunga dall'ordinamento la disposizione che prescrive l'eliminazione dal casellario giudiziale delle iscrizioni relative ai soggetti che abbiano compiuto l'ottantesimo anno di età.

La richiesta dell'odierno rimettente si aggancia a quanto detto incidentalmente nella più volte citata sentenza n. 209 del 1987: «Se si dovesse [...] pervenire ad una declaratoria di illegittimità, questa dovrebbe essere semplicemente ablativa della disposizione denunziata: tanto più che attualmente, a seguito della computerizzazione dei servizi, l'eliminazione della scheda ha perduto l'importanza che aveva negli anni '30».

In altre parole, vi sarebbe stata una profonda alterazione del contesto fattuale, con innegabili ricadute sul bilanciamento tra opposte esigenze operato dal legislatore in tempi passati. È appena il caso di rilevare, infatti, che tutti gli elementi presi tradizionalmente in considerazione dal legislatore sono mutati: le schede cartacee sono state sostituite da archivi informatizzati che hanno risolto il problema dello spazio materiale per la conservazione dei dati; la durata media della vita umana si è allungata notevolmente; le condizioni di efficienza psico-fisiche delle persone si mantengono buone in età avanzata in un numero elevato di casi.

2.3. — Osservato quanto sopra, pur auspicando che il legislatore riprenda in considerazione la norma oggetto del presente giudizio, per valutarne l'adeguatezza rispetto alla situazione di fatto attuale, deve tuttavia concludersi che la questione sollevata è inammissibile per difetto di rilevanza, giacché in ogni caso il giudice rimettente non potrebbe avvalersi, nel processo *a quo*, di una eventuale pronuncia di questa Corte, a causa della già avvenuta eliminazione dal casellario giudiziale dei dati riguardanti il soggetto sottoposto al giudizio. Si è prodotta, in altre parole, una situazione di fatto irreversibile, su cui una declaratoria di illegittimità costituzionale non avrebbe alcun effetto, rimanendo in tal modo priva dell'incidenza nel processo principale imposta dal vigente sistema di giustizia costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Cagliari con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 maggio 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

06C0399

N. 185

Ordinanza 20 aprile - 5 maggio 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Dipendenti postali - Indennità di buonuscita maturata al 28 febbraio 1998 - Rivalutazione annuale dalla data del 1º marzo 1998 a quella di cessazione del rapporto di lavoro - Mancata previsione - Denunciata lesione del diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto, disparità di trattamento tra dipendenti pubblici - Prospettazione di una varietà di ipotesi di soluzione - Impossibilità di adottare una pronuncia additiva a contenuto costituzionalmente obbligato - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 27 dicembre 1997, n. 449, art. 53, comma 6, lettera *a*).
- Costituzione, artt. 3, 36 e 38.

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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 6, lettera *a*), della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), promosso dal Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro nei procedimenti riuniti vertenti tra G.L. ed altri e la Gestione commissariale fondo buonuscita lavoratori Poste italiane S.p.a. — Istituto Postelegrafonici Ipost, con ordinanza del 7 giugno 2005, iscritta al n. 456 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, 1^a serie speciale, dell'anno 2005.

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

Udito nella Camera di consiglio dell'8 marzo 2006 il giudice relatore Francesco Amirante.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio in cui i ricorrenti, già dipendenti postali, avendo percepito l'indennità di buonuscita per il periodo dall'assunzione in servizio fino al 28 febbraio 1998, congelata alla suddetta data, ne avevano chiesto la rivalutazione per il periodo dal 1º marzo 1998 alla data di risoluzione del rapporto, il Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 6, lettera *a*), della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica);

che la norma è impugnata nella parte in cui non prevede, per l'indennità di buonuscita dei dipendenti postali maturata al 28 febbraio 1998, la rivalutazione annuale — da calcolare secondo gli indici Istat o sulla base dei criteri di perequazione dei trattamenti retributivi o pensionistici del settore pubblico ovvero in conformità ai criteri di cui all'art. 2120, quarto e quinto comma, del codice civile — dalla data del 1º marzo 1998 a quella di cessazione del rapporto di lavoro del singolo dipendente;

che il giudice *a quo* non condivide la tesi dei ricorrenti secondo la quale sarebbe nella specie applicabile l'art. 2120, quarto e quinto comma, del codice civile, atteso il carattere sussidiario di tale normativa nel settore del pubblico impiego (in cui rientrava il rapporto di lavoro fino al febbraio 1998), con la conseguenza per cui l'indennità di buonuscita, dovuta al personale postelegrafonico per la parte di rapporto di natura pubblicistica, sarebbe regolata esclusivamente dalla norma impugnata;

che quest'ultima esclude ogni possibilità di rivalutazione o di adeguamento della indennità di buonuscita maturata al 28 febbraio 1998, né consente un pagamento immediato di tale emolumento, il quale entrando a far parte, *pro quota*, dell'unitario trattamento di fine rapporto quale porzione del medesimo e non essendovi interruzione del rapporto di lavoro nel passaggio dall'Ente Poste italiane a Poste italiane S.p.a. può essere erogato solo all'atto del collocamento in pensione; pertanto l'indennità resta congelata in cifra fissa per il periodo compreso tra il 1º marzo 1998 e la data di cessazione del rapporto, non determinabile preventivamente e variabile per ciascun dipendente;

che il Tribunale richiama, a sostegno della prospettata violazione degli artt. 36 e 38 Cost., la natura di retribuzione differita, con funzione previdenziale, propria dell'istituto in esame, non più proporzionata alla qua-

lità e quantità del lavoro svolto, né idonea a sostenere il lavoratore nella delicata fase di cessazione della vita lavorativa, citando anche le affermazioni di questa Corte a proposito di indennità di anzianità spettante ai dipendenti ONMI (Opera nazionale maternità e infanzia) transitati ad altre amministrazioni;

che inoltre, secondo il remittente, la norma impugnata si pone in contrasto con l'art. 3 Cost. con riguardo agli altri dipendenti pubblici, per i quali, essendo intervenuta una trasformazione del rapporto, il calcolo viene effettuato sulla base dell'ultima retribuzione percepita al momento della cessazione dal servizio, cosicché la misura della indennità risulta rapportata ai valori dell'epoca della liquidazione;

che tale penalizzazione sembra al Tribunale anche irragionevole, in quanto l'indennità in esame riguarda la fase pubblica del rapporto — peraltro proseguito senza soluzione di continuità in regime privatistico — a causa delle occasionali diversificazioni del valore reale della somma, anche tra gli stessi destinatari della norma impugnata, con concreto rischio di totale svilimento della somma accantonata;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la manifesta infondatezza della questione, in quanto la prospettazione comporterebbe una «contaminazione» tra due sistemi complementari autonomi succedutisi nel tempo, con conseguente arbitrario innesto in via «additiva» di un sistema sull'altro ed effetti ingiustificati e discriminanti, in quanto generanti un ibrido sistema di calcolo.

Considerato che il Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro, dubita, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 6, lettera *a*), della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), «nella parte in cui non prevede che l'indennità di buonuscita dei dipendenti postali, maturata alla data del 28 febbraio 1998 e calcolata sulla base della retribuzione percepita alla stessa data, debba essere annualmente rivalutata secondo gli indici Istat o secondo i criteri di perequazione dei trattamenti retributivi o pensionistici del settore pubblico, ovvero secondo i criteri di cui al quarto e quinto comma della legge 29 maggio 1982, n. 297, dalla data del 1º marzo 1998 a quella di cessazione del rapporto del singolo dipendente»;

che il remittente denuncia la lesione dei suindicati parametri costituzionali, ma per ricondurre la norma a legittimità prospetta una varietà di ipotesi di soluzione e, conseguentemente, non configura una pronuncia additiva a contenuto costituzionalmente obbligato;

che tale varietà di ipotizzate conclusioni è connessa alla mancata individuazione di una ben precisa ragione di illegittimità;

che, infatti, nella elencazione dei possibili rimedi il remittente implicitamente sostiene l'illegittimità della mancata previsione dell'immediato pagamento alla data del 28 febbraio 1998 della buonuscita maturata per il periodo di pubblicità del rapporto o, alternativamente, la mancata assimilazione, ai fini dei meccanismi di calcolo e rivalutazione, dell'indennità di buonuscita al trattamento di fine rapporto spettante ai dipendenti privati;

che, pertanto, non soltanto esplicitamente si prospettano alternativamente decisioni diverse, ma questa diversità ha la sua origine nella stessa ambiguità dei termini in cui si ravvisa l'illegittimità della disposizione censurata;

che, di conseguenza, deve essere dichiarata la manifesta inammissibilità della questione.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 6, lettera *a*), della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, dal Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 maggio 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

06C0400

N. 186

Ordinanza 20 aprile - 5 maggio 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Pensioni - Opzione per la liquidazione della pensione col sistema contributivo - Limitazione della facoltà ad una parte soltanto dei lavoratori ai quali era originariamente consentita - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza e del principio dell'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica in materia previdenziale - Contraddizione tra motivazione e delimitazione della questione, erronea valutazione del quadro normativo, denuncia di meri inconvenienti di fatto, richiesta di sentenza manipolativa estranea ai poteri della Corte - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.l. 28 settembre 2001, n. 355 (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 2001, n. 417), art. 2.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

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, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 28 settembre 2001, n. 355 (Disposizioni urgenti in materia di lavoro supplementare nei rapporti di lavoro a tempo parziale e di opzione sui sistemi di liquidazione delle pensioni, nonché di regolarizzazione di adempimenti tributari e contributivi per i soggetti colpiti dal sisma del 13 e del 16 dicembre 1990 in talune province della regione siciliana), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 2001, n. 417, promosso dal Tribunale di Torino, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento civile vertente tra L.S. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale, con ordinanza del 9 giugno 2004 iscritta al n. 904 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, n. 46, 1^a serie speciale, dell'anno 2004.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; Uditore nell'udienza pubblica del 21 marzo 2006 il giudice relatore Francesco Amirante;

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

Ritenuto che, nel corso di una controversia di natura previdenziale promossa nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), il Tribunale di Torino, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 28 settembre 2001, n. 355 (Disposizioni urgenti in materia di lavoro supplementare nei rapporti di lavoro a tempo parziale e di opzione sui sistemi di liquidazione delle pensioni, nonché di regolarizzazione di adempimenti tributari e contributivi per i soggetti colpiti dal sisma del 13 e del 16 dicembre 1990 in talune province della regione siciliana), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 2001, n. 417, nella parte in cui esclude la facoltà di opzione per la liquidazione del trattamento pensionistico unicamente con le regole del sistema contributivo, a favore dei soggetti con più di 18 anni di contributi al 31 dicembre 1995, ove non effettuata entro la data del 1^o ottobre 2001 e, pertanto, senza la previsione di un congruo termine di opzione successivamente a tale data;

che, in punto di fatto, il giudice *a quo* premette che il ricorrente godeva, alla data del 31 dicembre 1995, di contributi obbligatori in misura ampiamente superiore ai diciotto anni e che ha continuato a lavorare fino al 20 giugno 2000, maturando perciò ulteriore anzianità;

che, avendo egli intenzione di fruire di pensione (di anzianità) con il sistema contributivo — possibilità riconosciuta dalla legge a chi aveva maturato almeno cinque anni di contribuzione a decorrere dal 1^o gennaio 1996 — aveva presentato all'INPS domanda di contribuzione volontaria, in data 31 gennaio 2001, per poter raggiungere il menzionato requisito contributivo, e la domanda era stata accolta il successivo 10 aprile, con decorrenza dal 3 febbraio 2001;

che la prima parte dei versamenti era stata eseguita dal ricorrente nel settembre 2001 e l'ultima in data 2 ottobre 2001, e che in data 10 ottobre 2001 egli aveva provveduto a formalizzare l'opzione per il sistema contributivo in base all'art. 1, comma 23, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare);

che la domanda di opzione era stata respinta dall'INPS, così come la successiva domanda di pensione di vecchiaia del 23 ottobre 2002, a causa della tardività di esercizio dell'opzione, poiché nel frattempo era entrata in vigore la norma denunciata a questa Corte;

che il Tribunale di Torino osserva che la domanda posta in via principale dal ricorrente — ossia quella di vedersi riconosciuta la validità dell'opzione a suo tempo esercitata — non può essere accolta, essendo di ostacolo l'art. 2 del d.l. n. 355 del 2001, convertito dalla legge n. 417 del 2001;

che in base a questa disposizione, infatti, l'art. 1, comma 23, della legge n. 335 del 1995 si interpreta nel senso che l'opzione ivi prevista è concessa, dalla data di entrata in vigore della norma interpretativa, soltanto in favore dei lavoratori di cui al comma 12 del medesimo art. 1 della legge n. 335, ossia di quelli con anzianità contributiva inferiore ai diciotto anni al 31 dicembre 1995, mentre per gli altri, fra i quali il ricorrente, rientranti nell'ipotesi di cui all'art. 1, comma 13, della legge n. 335 del 1995, siccome aventi più di diciotto anni di contribuzione alla suddetta data, l'opzione non è più consentita;

che il comma 2 della norma impugnata, peraltro, mantiene salva la scelta per il sistema contributivo compiuta dai lavoratori entro la data di entrata in vigore del d.l. n. 355 del 2001 (coincidente con quella della relativa pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e cioè il 1º ottobre 2001), situazione nella quale non può rientrare il ricorrente;

che quest'ultimo avrebbe potuto effettuare il versamento dell'ultima parte dei contributi anche in data 1º ottobre 2001, così come avrebbe potuto esercitare l'opzione in data ampiamente precedente, ma che l'immediata entrata in vigore del d.l. n. 355 gli ha impedito di giovarsi di tale opportunità;

che, secondo il giudice *a quo*, il ricorrente «non ha avuto conoscenza di tale decreto-legge», senza però che tale ignoranza possa essergli imputata e la disposizione censurata, d'altra parte, lo ha privato «della possibilità di esercitare un diritto che aveva già maturato solo in quanto nel frattempo [...] era stato mutato il quadro normativo», il tutto in assenza di un congruo termine per l'esercizio dell'opzione in data successiva all'entrata in vigore della disposizione censurata;

che il sistema che ne è derivato appare al remittente in contrasto con l'art. 3 Cost., per violazione del principio di ragionevolezza, e con l'art. 38 Cost., «inteso come tutela dell'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica in materia previdenziale»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata;

che si è costituito in giudizio l'INPS, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata.

Considerato che il Tribunale di Torino, in funzione di giudice del lavoro, dubita, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 28 settembre 2001, n. 355 (Disposizioni urgenti in materia di lavoro supplementare nei rapporti di lavoro a tempo parziale e di opzione sui sistemi di liquidazione delle pensioni, nonché di regolarizzazione di adempimenti tributari e contributivi per i soggetti colpiti dal sisma del 13 e del 16 dicembre 1990 in talune province della regione siciliana), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 2001, n. 417, per violazione del principio di ragionevolezza e del principio dell'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica in materia previdenziale;

che il remittente, mentre in motivazione accenna, come concausa della irragionevolezza della normativa censurata, alla sua introduzione mediante decreto-legge, manca poi di evocare il parametro dell'art. 77 Cost., determinando così una contraddizione tra motivazione e delimitazione della questione;

che la censura posta dal giudice *a quo* si fonda sulla convinzione che la norma impugnata — nel limitare la possibilità di opzione per la liquidazione della pensione col sistema contributivo ad una parte soltanto dei lavoratori ai quali era originariamente consentita — abbia in realtà, qualificandosi come norma interpretativa, arbitrariamente introdotto modifiche retroattive tali da ledere il principio dell'affidamento;

che siffatta convinzione è errata perché il legislatore, approvando la disposizione censurata, si è fatto carico, al comma 2 dell'art. 2 in oggetto, di salvare le opzioni già esercitate entro la data di entrata in vigore del decreto-legge, con ciò escludendo la possibilità di lesione di diritti acquisiti;

che la norma, quindi, stabilisce soltanto un diverso regime previdenziale a partire da una certa data;

che, pertanto, l'ordinanza di rimessione è viziata dall'erronea valutazione del quadro normativo;

che le censure si sostanziano nella denuncia di meri inconvenienti di fatto, per ovviare ai quali il giudice *a quo* invoca una sentenza manipolativa di questa Corte che fissi un termine per avvalersi dell'opzione;

che l'accoglimento della questione comporterebbe, quindi, l'esercizio di una discrezionalità estranea ai poteri della Corte stessa, non essendovi alcun criterio obbligato cui collegare la fissazione di un termine;

che la questione, pertanto, è manifestamente inammissibile per diverse, concorrenti ragioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 28 settembre 2001, n. 355 (Disposizioni urgenti in materia di lavoro supplementare nei rapporti di lavoro a tempo parziale e di opzione sui sistemi di liquidazione delle pensioni, nonché di regolarizzazione di adempimenti tributari e contributivi per i soggetti colpiti dal sisma del 13 e del 16 dicembre 1990 in talune province della regione siciliana), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 2001, n. 417, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, dal Tribunale di Torino, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 maggio 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

06C0401

N. 187

Ordinanza 20 aprile - 5 maggio 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Banca e istituti di credito - Credito fondiario - Edificio o complesso condominiale - Possibilità di richiedere la suddivisione del mutuo in quote e il frazionamento dell'ipoteca a garanzia - Introduzione *pro futuro* del beneficio con esclusione dei contratti già conclusi e i procedimenti esecutivi in corso - Denunciata disparità di trattamento fra debitori, lesione del principio di tutela del risparmio popolare per l'accesso alla proprietà dell'abitazione, contrasto con il principio di utilità sociale dell'iniziativa economica e dell'autonomia contrattuale - Censura di norma inconferente e omesso tentativo di interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammis-

sibilità della questione.

- D.l. 1° settembre 1993, n. 385, art. 161, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 41, comma secondo, e 47.

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, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 161, comma 6, del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), promosso con ordinanza del 28 giugno 2004 dal Tribunale ordinario di Roma nel procedimento civile vertente tra Nello Rai e la Domus 75 II società cooperativa edilizia a r.l. ed altri, iscritta al n. 266 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, 1^a serie speciale, n. 21, dell'anno 2005.

Visti gli atti di costituzione della Domus 75 II società cooperativa edilizia a r.l., di Marco Valente e Elvino Marchini e di Claudio Maltempi;

Udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2006 il giudice relatore Romano Vaccarella;

Uditi gli avvocati Romolo Reboa per la Domus 75 II società cooperativa edilizia a r.l., Marco Valente e Elvino Marchini, e Giuseppe Covino per Claudio Maltempi.

Ritenuto che il tribunale ordinario di Roma ha sollevato, con ordinanza del 28 giugno 2004, questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, comma secondo, 41, comma secondo, e 47, commi primo e secondo, della Costituzione, dell'art. 161, comma 6, del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), nella parte in cui «esclude che l'art. 39 dello stesso decreto legislativo si applichi ai rapporti conseguenti a contratti conclusi anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo medesimo»;

che, in punto di fatto, il giudice *a quo* riferisce che tale Nello Rai ha convenuto in giudizio la Banca Intesa S.p.a. (già Cariplo S.p.a.), la Domus 75 società cooperativa edilizia a responsabilità limitata, gli amministratori e il «sindaco effettivo» di detta cooperativa, e gli altri soci assegnatari degli alloggi realizzati dalla medesima cooperativa, per chiedere, fra l'altro, che fosse disposta la suddivisione del mutuo fondiario concesso dalla Cariplo S.p.a. alla Domus 75 con contratto del 30 gennaio 1992 e il conseguente frazionamento dell'ipoteca iscritta in data 31 gennaio 1992, a garanzia del credito fondiario, sull'immobile edificato dalla cooperativa;

che l'attore — avuto in assegnazione, quale socio della predetta cooperativa, un alloggio facente parte dell'edificio dalla medesima costruito ed accollatosi pro quota il debito *ex* mutuo per lire 69.000.000 — aveva pagato dal 1993 al 2000 le rate semestrali di rimborso per la quota accollata, ma che, non essendosi proceduto alla suddivisione del mutuo né al frazionamento dell'ipoteca, la banca mutuante non gli aveva consentito di continuare a pagare le rate, gli aveva richiesto il pagamento dell'intero debito residuo, pari a oltre lire un miliardo, e aveva sottoposto a pignoramento l'immobile assegnatogli;

che, in corso di causa, l'attore, con ricorso ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, ha chiesto che sia ordinato alla banca di predisporre quanto necessario perché egli possa continuare a pagare le rate semestrali per la quota accollata e inherente alla porzione di fabbricato assegnatagli e si faccia luogo alla suddivisione del mutuo e al frazionamento dell'ipoteca;

che la banca convenuta si è opposta all'accoglimento della domanda cautelare, mentre le altre parti nulla hanno osservato;

che, osserva il giudice rimettente, la legge 6 giugno 1991, n. 175 (Revisione della normativa in materia di credito fondiario, edilizio ed alle opere pubbliche), — stabilendo, all'art. 5, comma 5, che «in caso di edificio o complesso condominiale l'Ente consente, nell'atto di quietanza finale a saldo ed a richiesta del mutuatario, la suddivisione del mutuo in quote e, correlativamente, il frazionamento dell'ipoteca a garanzia» — prevede una facoltà, ma non l'obbligo della banca di procedere alla suddivisione del mutuo e al frazionamento dell'ipoteca;

che la situazione è mutata con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 385 del 1993, il quale, abrogando la legge n. 175 del 1991, ha innovato la disciplina del credito fondiario, stabilendo, in particolare, all'art. 39, comma 6, che «in caso di edificio o complesso condominiale per il quale può ottenersi l'accattastamento delle singole porzioni che lo costituiscono, ancorché in corso di costruzione, il debitore, il terzo acquirente, il promissario acquirente o l'assegnatario del bene ipotecato o di parte dello stesso, questi ultimi limitatamente alla porzione immobiliare da essi acquistata o promessa in acquisto o in assegnazione, hanno diritto alla suddivisione del finanziamento in quote e, correlativamente, al frazionamento dell'ipoteca a garanzia»;

che tale disposizione, dettando una disciplina di favore per il contraente più debole rispetto alla banca, mira ad attuare l'art. 3, comma secondo, Cost., realizzando un sostanziale riequilibrio delle posizioni dei contraenti, nei contratti stipulati da una banca o altro intermediario finanziario, quando l'altro contraente non sia, a sua volta, un operatore commerciale, e ad attuare, altresì, il principio costituzionale, per il quale la Repubblica «favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione» (art. 47, comma secondo, Cost.);

che, trattandosi di una forma di attuazione del dovere del legislatore di disciplinare, coordinare e controllare l'esercizio del credito (art. 47, comma primo, Cost.), quale specificazione del più generale dovere di disciplinare l'iniziativa economica e l'autonomia contrattuale in modo tale che esse non possano svolgersi in contrasto con l'utilità sociale (art. 41, comma secondo, Cost.), è costituzionalmente illegittimo l'art. 161, comma 6, del medesimo testo unico, in quanto stabilisce che «i contratti già conclusi e i procedimenti esecutivi in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo restano regolati dalle norme anteriori» e, pertanto, impedisce l'applicazione nel caso di specie del citato art. 39, comma 6, e nega al terzo acquirente qualsiasi strumento giuridico per ottenere la suddivisione del mutuo e il frazionamento dell'ipoteca, esponendolo all'azione esecutiva promossa dalla banca per l'intero credito fondiario, in virtù del principio della «indivisibilità dell'ipoteca»;

che, osserva il rimettente, se è vero che il divieto di retroattività della legge costituisce una direttiva per il legislatore — il quale, salvo che per le leggi penali, può derogarvi quando lo ritenga opportuno —, la retroattività «costituisce non già una facoltà discrezionale del legislatore, ma un suo obbligo allorquando la nuova legge sia evidente attuazione di principi costituzionali»;

che, peraltro, la banca, per effetto dell'applicazione retroattiva della nuova normativa, non verrebbe a trovarsi in una situazione peggiore rispetto a quella disciplinata dalla legge anteriore, in quanto essa conserverebbe il proprio credito nella sua interezza e manterebbe per ciascuna frazione di esso adeguata garanzia sulla corrispondente porzione dell'immobile ipotecato, senza che il diritto alla suddivisione del mutuo e al frazionamento dell'ipoteca incida sulla effettività della garanzia reale;

che la scelta del legislatore, nel senso di non estendere retroattivamente l'art. 39 del decreto legislativo n. 385 del 1993 ai rapporti anteriori alla entrata in vigore di esso, «non appare, quindi, ispirata ad alcun criterio di ragionevolezza o di equo contemperamento né bilanciamento degli interessi in gioco», ma, lasciando che detti rapporti continuino ad essere regolati da una disciplina violatrice del dettato costituzionale, si pone, a sua volta, in contrasto con la Costituzione;

che si sono costituiti in giudizio i convenuti Domus 75 II società cooperativa edilizia a responsabilità limitata, Claudio Maltempi, Marco Valente ed Elvino Marchini, i quali, tuttavia, nulla hanno dedotto.

Considerato che il Tribunale ordinario di Roma dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, comma secondo, 41, comma secondo, e 47 della Costituzione, dell'art. 161, comma 6, del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), nella parte in cui «esclude che l'art. 39 dello stesso decreto legislativo si applichi ai rapporti conseguenti a contratti conclusi anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo medesimo», in quanto non permette di applicare retroattivamente la nuova disposizione, che attua i principi posti dalle richiamate norme costituzionali, e consente, invece, che i predetti rapporti continuino ad essere regolati dalla normativa anteriore violatrice degli stessi principi costituzionali;

che la questione è manifestamente inammissibile, essendo oggetto di censura una norma che si limita a dare attuazione al principio (pur non costituzionalizzato) di cui all'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, e non già la norma — art. 5, comma 5, della legge 6 giugno 1991, n. 175 (Revisione della normativa in materia di credito fondiario, edilizio ed alle opere pubbliche) — contenente la disciplina ritenuta non conforme a Costituzione, in relazione alla quale, peraltro, il giudice rimettente — pur non essendosi formato un univoco orientamento giurisprudenziale e dottrinale, e tanto meno nel senso che la banca abbia una mera facoltà di aderire alla richiesta del «mutuatario» di frazionamento del mutuo e dell'ipoteca — omette ogni tentativo di fornire una interpretazione idonea a fugare il sollevato dubbio di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 161, comma 6, del decreto legislativo 1º settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), sollevata, in riferimento agli articoli 3, comma secondo, 41, comma secondo, e 47 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: VACCARELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 maggio 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

06C0402

N. 188

Ordinanza 20 aprile - 5 maggio 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Violazione non contestata immediatamente al responsabile di un'infrazione stradale - Proprietario del veicolo - Obbligo di pagamento in solido con l'autore della violazione della somma da questi dovuta a titolo di sanzione pecuniaria - Denunciato contrasto con il principio della responsabilità personale del trasgressore - Manifesta infondatezza della questione.

- D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, artt. 126-bis, comma 2, e 196, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 24.

Circolazione stradale - Violazione non contestata immediatamente al responsabile di un'infrazione stradale - Notificazione del relativo verbale al proprietario del veicolo con l'obbligo di trasmettere i dati del responsabile della violazione - Denunciata lesione del diritto di difesa dell'autore indicato quale responsabile - Manifesta infondatezza della questione.

- D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, artt. 196 e 201, comma 1.
- Costituzione, art. 24.

Circolazione stradale - Violazione non contestata immediatamente al responsabile di un'infrazione stradale - Proprietario del veicolo che sia persona giuridica - Diritto a proporre ricorso al giudice di pace - Denunciata lesione dei principi del giusto processo - Questione priva di rilevanza nel giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 204-bis, comma 1.
- Costituzione, art. 111.

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

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 126-bis, comma 2, 196, commi 1, 2 e 3, 201, comma 1, e 204-bis, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso con ordinanza del 17 febbraio 2005 dal giudice di pace di Cagliari, nel procedimento civile vertente tra Simula Gianluca e il comune di Cagliari, iscritta al n. 301 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, 1^a serie speciale, n. 23, dell'anno 2005.

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

Udito nella Camera di consiglio del 22 marzo 2006 il giudice relatore Alfonso Quaranta.

Ritenuto che il giudice di pace di Cagliari, con ordinanza del 17 febbraio 2005, ha sollevato questione di legittimità costituzionale — in riferimento all'art. 24 della Costituzione — degli artt. 126-bis, comma 2, 196, commi 1, 2 e 3, e 201, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nonché — in riferimento all'art. 111 della Costituzione — dell'art. 204-bis, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992;

che il rimettente premette di essere chiamato a giudicare — ai sensi dell'art. 204-bis del codice della strada — di un ricorso proposto, avverso verbale di contestazione di infrazione stradale, dal dipendente di una società commerciale;

che il predetto ricorrente — si precisa nell'ordinanza di rimessione — risulta essere stato indicato, quale responsabile della violazione dell'art. 41, comma 11, del medesimo codice della strada, dal legale rappresentante della società sua datrice di lavoro (nonché proprietaria dell'autovettura a carico della quale veniva accertata l'in-

frazione suddetta), avendo costui provveduto a comunicare — ai sensi dell'art. 126-bis, comma 2, del codice della strada — « i dati personali e della patente del conducente » non identificato al momento dell'accertamento dell'infrazione;

che, ciò premesso, il rimettente — non senza rammentare come nel giudizio *a quo* la convenuta amministrazione municipale abbia eccepito il difetto di legittimazione ad agire del ricorrente (non essendo stato egli « destinatario di un'autonoma, tempestiva contestazione o notificazione » del verbale relativo all'infrazione stradale, e non potendo pertanto agire avverso tale atto ai sensi dell'art. 204-bis del codice della strada) — ha sollevato la questione di legittimità costituzionale sopra meglio indicata;

che il giudice *a quo* assume, in particolare, che il sistema sanzionatorio di cui al codice della strada, «come quello penale, da cui discende, è fondato sul principio costituzionale della responsabilità personale del trasgressore *ex art. 3 legge 24 novembre 1981, n. 689*», recante «Modifiche al sistema penale»;

che, sulla base di tale prospettazione, gli artt. 126-bis, comma 2, e 196, commi 1, 2 e 3, del codice della strada, violano «l'art. 24 della Costituzione», nella parte in cui estendono «ad altri soggetti», diversi dal trasgressore, «l'obbligo di pagamento in saldo con l'autore della violazione della somma da questi dovuta» a titolo di sanzione pecuniaria;

che, inoltre, secondo il rimettente, si pongono in contrasto, sempre con il medesimo art. 24 Cost., anche gli artt. 201, comma 1, e 196 del codice della strada, nella parte in cui prevedono, «in caso di violazione non contestata immediatamente» al trasgressore, la notificazione del verbale relativo alla commessa infrazione stradale «ai soggetti di cui all'art. 196» del medesimo codice;

che, difatti, poiché costoro hanno l'obbligo di trasmettere — pena l'applicazione a loro carico della «sanzione amministrativa di cui all'art. 180», comma 8, del codice della strada — «i dati del responsabile della violazione» (e ciò al fine di consentire che a costui siano «sottratti i punti», dalla patente di guida, «nella misura indicata dalla legge»), per effetto di tale sistema si verrebbe a determinare una lesione del diritto di difesa dell'autore dell'infrazione stradale;

che, secondo il giudice *a quo*, «l'autore indicato quale responsabile è di fatto privo di tutela giuridica ed inoltre soggetto alla più ampia discrezionalità del proprietario del veicolo, il quale, se persona giuridica, ha facoltà di indicare un nominativo quale responsabile della violazione senza alcun controllo o possibilità di verifica»;

che, infine, il giudice di pace di Cagliari assume l'esistenza di un contrasto con l'art. 111 della Costituzione dell'art. 204-bis, comma 1, del codice della strada, «nella parte in cui prevede che possono proporre ricorso al giudice di pace gli altri soggetti indicati nell'art. 196» del medesimo codice;

che, ad avviso del rimettente, se — «come nel caso sopra descritto» — «l'opponente è una persona giuridica», il ricorso proposto ai sensi dell'impugnata disposizione di legge instaura un giudizio «che si svolge tra persone prive della conoscenza diretta dei fatti», dando così luogo ad un processo «cartaceo e soprattutto privo del contraddittorio tra le parti», all'esito del quale «la decisione del giudice di pace potrà essere limitata ad un esame della legittimità degli atti, ma non certamente al merito dei fatti»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la inammissibilità o infondatezza delle questioni sollevate;

che, quanto, in particolare, alla prima di tali questioni, la difesa dello Stato rileva come la giurisprudenza costituzionale abbia «costantemente affermato che la responsabilità del proprietario di un veicolo, per le violazioni commesse da chi si trovi alla guida, costituisce, nel sistema delle sanzioni amministrative previste per la violazione delle norme relative alla circolazione stradale, un principio di ordine generale», ribadendo tale affermazione, «proprio con riguardo alle disposizioni che qui vengono in considerazione, nella sentenza n. 27 del 2005»;

che, in merito alla seconda e alla terza delle questioni in esame, l'Avvocatura generale dello Stato rileva, in via preliminare, che nessun dubbio sussiste sul fatto che «quando il trasgressore sia successivamente identificato» (e ciò «in conseguenza della dichiarazione del proprietario del veicolo» resa ai sensi dell'art. 126-bis, comma 2, del codice della strada), nei confronti del medesimo «deve essere redatto e notificato un nuovo verbale di contestazione, secondo la prescrizione recata dall'art. 201 del codice della strada», verbale avverso il quale «l'interessato potrà proporre ricorso al prefetto ovvero al giudice di pace alla stregua degli artt. 203 e 204-bis del medesimo codice»;

che alla luce di tale rilievi — che trovano una conferma, secondo la difesa erariale, in quanto precisato da «apposita direttiva del Ministero dell'Interno (nota 14 settembre 2004, n. 300/A/I/333792)» che prescrive «la necessità della notificazione alla persona indicata dal proprietario del veicolo come conducente «sia nel caso in cui il proprietario non abbia pagato la sanzione pecuniaria, sia nel caso in cui abbia provveduto al pagamento»» — deve parimenti escludersi tanto la paventata «lesione del diritto di difesa» del responsabile dell'infrazione stradale, quanto «ogni ipotesi di violazione del principio del contraddittorio».

Considerato che il giudice di pace di Cagliari, con ordinanza del 17 febbraio 2005, ha sollevato questione di legittimità costituzionale — in riferimento all'art. 24 della Costituzione — degli artt. 126-bis, comma 2, 196, commi 1, 2 e 3, e 201, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nonché — in riferimento all'art. 111 della Costituzione — dell'art. 204-bis, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992;

che il rimettente, in primo luogo, censura i predetti artt. 126-bis, comma 2, e 196, commi 1, 2 e 3, del codice della strada nella parte in cui estendono «ad altri soggetti l'obbligo di pagamento in saldo con l'autore della violazione della somma da questi dovuta» a titolo di sanzione pecuniaria, atteso che tali disposizioni contravverrebbero al «principio costituzionale della responsabilità personale del trasgressore *ex art. 3 legge 24 novembre 1981, n. 689*», recante «Modifiche al sistema penale», così violando l'art. 24 della Costituzione;

che il medesimo parametro costituzionale è evocato in relazione alla dogliananza che investe gli artt. 196 e 201 del codice della strada, nella parte in cui prevedono — «in caso di violazione non contestata immediatamente» al responsabile di un'infrazione stradale — la notificazione del relativo verbale «ai soggetti di cui all'art. 196», i quali hanno l'obbligo di trasmettere «i dati del responsabile della violazione», proprio al fine di consentire che a costui siano «sottratti i punti nella misura indicata dalla legge», e dunque l'applicazione a suo carico della misura sanzionatoria conseguente all'illecito amministrativo perpetrato;

che le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 24 della Costituzione, giacché «l'autore indicato quale responsabile è di fatto privo di tutela giuridica ed inoltre soggetto alla più ampia discrezionalità del proprietario del veicolo»;

che, infine, il rimettente assume l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 204-bis, comma 1, del codice stradale, «nella parte in cui prevede che possono proporre ricorso al giudice di pace gli altri soggetti indicati nell'art. 196» del medesimo codice;

che, infatti, «se l'opponente è una persona giuridica», il ricorso instaura un giudizio «che si svolge tra persone prive della conoscenza diretta dei fatti», dando così luogo ad un processo «cartaceo e soprattutto privo del contraddittorio tra le parti», donde l'ipotizzata violazione dell'art. 111 della Costituzione;

che le tre questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice *a quo* sono, rispettivamente, le prime due manifestamente infondate, la terza manifestamente inammissibile;

che difatti, in relazione, alla dogliananza che mira a stigmatizzare l'estensione «ad altri soggetti» (segnalmente quelli indicati nell'art. 196 del codice della strada, e cioè il proprietario del veicolo, l'usufruttuario, l'acquirente con patto di riservato dominio, l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria) dell'obbligo «di pagamento in saldo con l'autore della violazione della somma da questi dovuta», a titolo di sanzione pecuniaria per la commessa infrazione, questa Corte non può che ribadire quanto da essa più volte affermato;

che, infatti, allorché venga in rilievo l'applicazione di sanzioni non aventi natura personale, quali quelle pecuniarie o comunque incidenti sul patrimonio del soggetto che le subisce, «la responsabilità del proprietario di un veicolo» — ovvero, in sua vece, degli altri soggetti menzionati dall'art. 196 del codice della strada — «per le violazioni commesse da chi si trovi alla guida costituisce, nel sistema delle sanzioni amministrative previste per le violazioni delle norme relative alla circolazione stradale, un principio di ordine generale» (v., *ex multis*, ordinanza n. 319 del 2002);

che alla luce di tale affermazione, ribadita da questa Corte — come esattamente osserva l'Avvocatura generale dello Stato — anche in occasione della pronuncia (sentenza n. 27 del 2005) con cui pure è stata dichiarata la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 126-bis, comma 2, del codice della strada, deve ritenersi non fondato il dubbio di legittimità costituzionale relativo ad una possibile violazione — da parte di tale norma, in combinato disposto con l'art. 196 del medesimo codice — del preteso «principio costituzionale della responsabilità personale del trasgressore *ex art. 3 legge 24 novembre 1981, n. 689*»;

che, difatti, come sottolineato proprio nella sentenza n. 27 del 2005, la previsione di cui alla norma da ultimo menzionata non può essere letta disgiuntamente da quella di cui al successivo art. 6 della stessa legge n. 689 del 1981, che disciplina, «per le sole sanzioni pecuniarie, la solidarietà passiva tra «il proprietario della cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione o, in sua vece, l'usufruttuario o, se trattasi di bene immobile, il titolare di un diritto personale di godimento» e «l'autore della violazione»»;

che manifestamente infondata è, del pari, l'ipotizzata violazione dell'art. 24 della Costituzione da parte degli artt. 196 e 201 del codice della strada;

che tale censura è formulata dal rimettente sul presupposto che il soggetto indicato quale autore dell'infrazione stradale — all'esito della comunicazione, dei suoi dati personali e della patente, fatta pervenire all'autorità da taluno dei soggetti coobbligati in saldo per il pagamento della sanzione pecuniaria — sarebbe «di fatto privo di tutela giuridica»;

che questa Corte, tuttavia, con recente sentenza ha affermato che, «una volta definita la vicenda relativa alla sanzione pecuniaria» (segnalmente «in virtù del pagamento in misura ridotta effettuato da taluno dei sog-

getti coobbligati solidalmente per la stessa, *ex art. 196 del codice della strada*), «nessuna norma preclude al conducente del veicolo, autore materiale dell'infrazione stradale, di adire le vie giudiziali per escludere l'applicazione, a suo carico, della sanzione «personale»», costituita dalla decurtazione dei punti dalla sua patente di guida (sentenza n. 471 del 2005);

che, pertanto, deve escludersi l'esistenza di un *vulnus* al diritto di difesa del soggetto che venga identificato, non immediatamente, quale responsabile della violazione del codice della strada, giacché il medesimo è legittimato a proporre ricorso al giudice di pace, *ex art. 204-bis* del codice della strada, avverso il verbale di contestazione dell'infrazione stradale, seppur «al solo e specifico scopo» di escludere che tale atto possa fungere da titolo o per irrogargli «la sanzione della decurtazione del punteggio dalla patente di guida» ovvero «per una eventuale azione di regresso» esperibile da parte di chi abbia pagato la somma dovuta quale sanzione pecuniaria (sentenza n. 471 del 2005);

che, infine, la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'*art. 204-bis*, comma 1, del codice della strada è manifestamente inammissibile;

che essa, difatti, è sollevata sulla base di un presupposto — l'ipotizzata violazione del principio del contraddittorio, conseguente alla possibilità che l'opposizione prevista dalla disposizione impugnata sia proposta anche da una «persona giuridica» — smentito dalla stessa ricostruzione che, della vicenda processuale sottoposta al suo vaglio, il giudice di pace di Cagliari compie nell'ordinanza di rimessione;

che questi, invero, ha precisato di dover esaminare un ricorso che non proviene dalla società proprietaria del veicolo a mezzo del quale venne commessa l'infrazione stradale oggetto di giudizio, bensì dal soggetto indicato, dal legale rappresentante di tale società, quale autore materiale dell'infrazione;

che, dunque, così come formulato il dubbio di costituzionalità si presenta privo di rilevanza nel giudizio *a quo*.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'*art. 204-bis, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada)*, sollevata — in riferimento all'*art. 111 della Costituzione* — dal giudice di pace di Cagliari con l'ordinanza di cui in epigrafe;*

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'*art. 126-bis, comma 2, e dell'*art. 196, commi 1, 2 e 3, del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992**, sollevata — in riferimento all'*art. 24 della Costituzione* — dal giudice di pace di Cagliari con l'ordinanza di cui in epigrafe;*

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 196 e 201, comma 1, del predetto d.lgs. n. 285 del 1992, sollevata — in riferimento all'*art. 24 della Costituzione* — dal giudice di pace di Cagliari con l'ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 maggio 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

06C0403

N. 189

Ordinanza 20 aprile - 5 maggio 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Reato di ingiustificato trattenimento dello straniero nel territorio dello Stato - Giudizio direttissimo pur in mancanza di convalida dell'arresto dell'imputato, resa impossibile a seguito di dichiarazione di incostituzionalità della relativa norma - Denunciata sussistenza di un giudizio direttissimo anomalo per i soli extracomunitari - Sopravvenuta modifica della norma censurata e della disposizione incriminatrice - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, come modificato dal d.l. 14 settembre 2004, n. 241.
- Costituzione, artt. 3, 10, 24 e 111.

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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quinquies*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 1, comma 6, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in tema di immigrazione), promosso con ordinanza del 28 settembre 2004 dal Tribunale di Firenze, nel procedimento penale a carico di A.D., iscritta al n. 83 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, 1^a serie speciale, dell'anno 2005.

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

Udito nella Camera di consiglio del 5 aprile 2006 il giudice relatore Giovanni Maria Flick;

Ritenuto che con l'ordinanza in epigrafe il Tribunale di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 10, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quinquies*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dal decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in tema di immigrazione), nella parte in cui prevede il giudizio direttissimo per il reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del medesimo decreto legislativo;

che il giudice *a quo* premette, in punto di fatto, di essere investito della richiesta di giudizio direttissimo proposta dal pubblico ministero nei confronti di persona imputata del reato di cui all'art. 14, comma 5-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998;

che, ad avviso del rimettente, il fatto contestato all'imputato — consistente nell'essersi trattenuto nel territorio dello Stato a fronte di un secondo «ordine di espulsione» (*rectius*: di allontanamento dal predetto territorio), emesso dal Questore di Milano ai sensi del comma 5-*bis* del citato art. 14, a seguito dell'inottemperanza ad un precedente omologo ordine — dovrebbe essere in realtà ricondotto nell'ambito della previsione punitiva di cui al comma 5-*ter* del medesimo art. 14;

che per configurare l'ipotesi criminosa di cui al comma 5-*quater* non sarebbe sufficiente, infatti, un duplice provvedimento di espulsione, ma occorrerebbe, da un lato, che l'ordine violato dallo straniero sia stato emesso ai sensi del comma 5-*ter* dell'art. 14 (e non, come nella specie, del comma 5-*bis*); dall'altro lato, e comunque, che si sia al cospetto di una espulsione effettiva — e non meramente «ordinata» — seguita dal rientro dello straniero nel territorio nazionale;

che in forza del d.l. n. 241 del 2004, in relazione al reato effettivamente ravvisabile si dovrebbe, peraltro, procedere a giudizio direttissimo indipendentemente dalla convalida dell'arresto dell'imputato, non più possibile

a seguito della dichiarazione di incostituzionalità — con sentenza di questa Corte n. 223 del 2004 — dell'art. 14, comma 5-*quinquies*, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui stabiliva l'arresto obbligatorio dell'autore del reato di cui al comma 5-*ter*, ad onta della natura contravvenzionale della fattispecie;

che la previsione dianzi indicata si porrebbe tuttavia in contrasto con plurimi precetti costituzionali;

che il citato decreto-legge avrebbe infatti introdotto una nuova ipotesi di giudizio direttissimo c.d. anomalo — che prescinde, cioè, dall'arresto in flagranza — per i soli cittadini extracomunitari, unici possibili autori della contravvenzione di cui si tratta;

che, in tal modo, non si sarebbe peraltro tenuto conto né dell'art. 233 disp. att. cod. proc. pen., che ha abrogato tutte le disposizioni anteriori al nuovo codice che prevedevano il giudizio direttissimo per determinati reati, in assenza dei presupposti generali di ammissibilità del rito; né, soprattutto, della sentenza di questa Corte n. 98 del 1991, con cui è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 2 dello stesso art. 233, che consentiva il giudizio direttissimo, al di fuori delle ipotesi contemplate dal codice, per i reati concernenti le armi e gli esplosivi e per i reati commessi con il mezzo della stampa;

che risulterebbero lesi, di conseguenza, i principi di egualianza e ragionevolezza, destinati a trovare applicazione — per il debito coordinamento dell'art. 3 Cost. con gli artt. 2 e 10 Cost. — anche in rapporto agli stranieri, quando si discuta di una disciplina attinente a diritti inviolabili o comunque a materie oggetto di trattati internazionali: ipotesi, questa, configurabile nella specie, a fronte delle ampie garanzie previste in materia di processo penale dagli artt. 5 e 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848;

che dubbi di costituzionalità ancora maggiori emergerebbero, poi, in relazione allo svolgimento ed all'esito del giudizio direttissimo;

che, a tal riguardo, il rimettente rileva come — non essendo consentita per il reato in questione l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere, stante la sua natura contravvenzionale — nel caso di mancata conclusione del giudizio direttissimo in una sola udienza, lo straniero dovrebbe essere pressoché inevitabilmente espulso nelle more del processo;

che a norma dell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, infatti, solo l'applicazione dell'indicata misura cautelare determina un impedimento assoluto all'espulsione dello straniero sottoposto a procedimento penale, mentre negli altri casi l'esecuzione dell'espulsione ha luogo previo nulla-osta del giudice;

che il giudice fruisce, tuttavia, di ridottissimi margini di discrezionalità, potendo negare il rilascio del nulla-osta «solo in presenza di inderogabili esigenze processuali valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati di procedimenti connessi, e all'interesse della persona offesa» (oltre che quando si tratti di reati previsti dall'art. 407, comma 2, lettera *a*, del codice di procedura penale): esigenze, peraltro, assai difficilmente configurabili in rapporto alla fattispecie criminosa di cui si discute;

che, a sua volta, il comma 3-*quater* dello stesso art. 13 prevede che, rilasciato il nulla-osta, il giudice, «se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio» — come avverrebbe necessariamente nel caso di instaurazione del giudizio direttissimo monocratico, che non conosce tale provvedimento, ben diverse essendo la forma e la natura del decreto di presentazione dell'arrestato da parte del pubblico ministero, di cui all'art. 558 cod. proc. pen. — «acquisita la prova dell'avvenuta espulsione [...] pronuncia sentenza di non luogo a procedere»;

che, di conseguenza, in tutti i casi di richiesta di termine a difesa, diverrebbe praticamente obbligatoria — a fronte della «circostanza estrinseca» dell'esecuzione dell'espulsione prima della conclusione del giudizio — la pronuncia di una sentenza di improcedibilità dell'azione penale;

che, in questo modo, lo straniero verrebbe peraltro privato del diritto di accedere ad un giusto processo in ordine ai fatti contestati, con evidente violazione degli artt. 24 e 111 Cost., nonché dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — cui andrebbe riconosciuto rango di norma costituzionale in forza del «richiamo» contenuto nell'art. 10, secondo comma, Cost. — il quale prevede il diritto, per ogni persona, a che la sua causa sia esaminata pubblicamente ed in un tempo ragionevole da un tribunale indipendente ed imparziale costituito per legge, particolarmente quanto al fondamento delle accuse penali;

che nel meccanismo creato in sede di novellazione del d.lgs. n. 286 del 1998, per converso, la richiesta di un termine a difesa — che realizza un altro dei diritti sanciti dall'art. 6 della Convenzione, ossia quello dell'imputato di «disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie per preparare la sua difesa» — finirebbe per impedire una decisione di merito, compromettendo così il diritto dell'imputato a provare la propria innocenza;

che ove, peraltro, si volesse dare dell'espressione «provvedimento che dispone il giudizio», di cui al comma 3-*quater* dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998, una interpretazione estensiva — tale da comprendere anche la presentazione dell'imputato al giudice monocratico da parte del pubblico ministero — si risolverebbe bensì il problema della lesione del diritto alla decisione di merito, dato che, in tale ottica, lo straniero verrebbe espulso dopo l'emissione del suddetto provvedimento, onde non si realizzerebbe la condizione temporale per la pronuncia di non luogo a procedere; ma si lascerebbe comunque irrisolto il problema della compressione del diritto di difesa;

che tutte le volte in cui il giudizio direttissimo non si concludesse, per qualunque ragione, in una sola udienza, lo straniero verrebbe difatti subito espulso e non avrebbe dunque modo di difendersi: egli sarebbe processato, cioè, *in absentia* per un «fatto esterno» — l'esecuzione dell'espulsione — non equiparabile in alcun modo alla contumacia, che deriva dalla volontà dello stesso imputato;

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

Considerato che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuta la legge 12 novembre 2004, n. 271, la quale, in sede di conversione del decreto legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in tema di immigrazione), ha modificato tanto la norma processuale impugnata — il comma 5-*quinquies* dell'art. 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 — quanto la disposizione incriminatrice di cui al comma 5-*ter* del medesimo articolo, strettamente collegata nel quesito di costituzionalità;

che, in particolare, l'art. 1, comma 5-*bis*, del d.l. n. 241 del 2004 — aggiunto dalla legge di conversione — ha sostituito il citato comma 5-*ter* dell'art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), trasformando il reato di ingiustificato trattenimento dello straniero nel territorio dello Stato da contravvenzione in delitto, punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni — configurazione che consente, ai sensi dell'art. 280 cod. proc. pen., l'applicazione di misure coercitive — fatta eccezione per l'ipotesi in cui l'ordine di allontanamento del questore consegua ad espulsione disposta perché il permesso di soggiorno è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo: ipotesi che mantiene l'originaria natura contravvenzionale;

che, correlativamente, l'art. 1, comma 6, del d.l. n. 241 del 2004 — nel testo risultante dopo la conversione in legge — novellando il comma 5-*quinquies* dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, ha ripristinato l'arresto obbligatorio per le ipotesi di ingiustificato trattenimento che hanno assunto connotazione delittuosa, ferma rimanendo la previsione in forza della quale per il reato in questione si procede in ogni caso con rito direttissimo;

che il ripristino dell'arresto obbligatorio, in connessione col nuovo assetto sanzionatorio della fattispecie criminosa, ha dunque rimosso l'«anomalia» ravvisata dal giudice rimettente con la prima delle censure — vale a dire la previsione di un giudizio direttissimo svincolato dal presupposto dell'avvenuto arresto dell'imputato — salvo che per l'ipotesi di cui al secondo periodo dell'art. 14, comma 5-*ter*, nella quale il reato di ingiustificato trattenimento conserva l'iniziale fisionomia contravvenzionale: ipotesi la cui configurabilità nel caso oggetto del giudizio *a quo* non è dato peraltro desumere, alla luce del tenore dell'ordinanza di rimessione;

che quanto, poi, alle censure residue, vale osservare come — secondo quanto già rilevato da questa Corte in rapporto ad analoghe questioni (v. ordinanza n. 206 del 2005) — l'applicabilità della misura della custodia cautelare in carcere per il reato di cui si discute, conseguente alla sua trasformazione in delitto — misura che impedisce il rilascio del nulla-osta all'espulsione, ai sensi dell'art. 13, commi 3 e 3-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998 —, venga ad incidere sul denunciato «automatismo» del meccanismo di espulsione degli stranieri imputati del reato stesso (oltre a modificare, più in generale, gli equilibri normativi tra le esigenze di immediato allontanamento dello straniero illegalmente presente sul territorio dello Stato e quelle connesse alla celebrazione del processo a suo carico);

che, a seguito delle modifiche normative, non è quindi più valido, nella sua assolutezza, il postulato da cui muove il Tribunale rimettente, stando al quale — nel caso di mancato esaurimento del giudizio direttissimo in una sola udienza, segnatamente a seguito di richiesta di termini a difesa — l'imputato sarebbe destinato ad essere inevitabilmente estromesso dai confini nazionali prima della decisione sul merito dell'accusa;

che gli atti vanno pertanto restituiti al giudice *a quo*, ai fini di una nuova valutazione della rilevanza della questione, alla luce dei sopravvenuti mutamenti del quadro normativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Firenze.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: FLIK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 maggio 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

06C0404

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 51

*Ricorso per questione di leggittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 aprile 2006
(del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)*

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana relative alle procedure di rendicontazione amministrativa e ai relativi controlli riguardanti le gestioni di spesa delegata anteriori all'entrata in vigore della legge regionale n. 2/2002 - Presunzione di avvenuto espletamento della presentazione della rendicontazione da parte dei funzionari delegati - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciato ingiustificato esonero dall'obbligo di esibizione della documentazione giustificativa delle spese - Violazione dell'interesse oggettivo alla regolarità delle gestioni finanziarie con conseguente danno all'erario regionale - Violazione del principio di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1098, art. 20.
- Costituzione, art. 97.

L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 25 marzo 2006, ha approvato il disegno di legge n. 1098 - 704 - 809, dal titolo «Misure per la stabilizzazione del personale precario proveniente dal regime transitorio dei lavori socialmente utili. Disposizioni varie», pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto Speciale, il successivo 28 marzo.

Il disegno di legge approvato costituisce la risposta del legislatore alla grave situazione di precarietà occupazionale in cui versano decine di migliaia di lavoratori in servizio presso le amministrazioni pubbliche dell'Isola, consentendone la progressiva fuoriuscita dal bacino del precariato mediante la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato.

Durante l'iter parlamentare che ne ha preceduto l'approvazione, nel corpo originario del provvedimento sono stati inseriti emendamenti riguardanti disposizioni varie, tra le quali una dà adito a censure di incostituzionalità per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

L'art. 20 infatti prevede che: «Le procedure di rendicontazione amministrativa e dei relativi controlli afferenti le gestioni di spesa delegata anteriori all'entrata in vigore della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2, si intendono espletate, fatte salve quelle derivanti dalle osservazioni già mosse in sede di controllo che devono concludersi entro il 31 dicembre 2006».

Nella sostanza, la norma costituisce una sorta di rinuncia da parte dell'amministrazione a verificare non solo la regolarità della gestione di spesa dei funzionari delegati ma soprattutto se gli stessi abbiano o meno presentato il rendiconto.

I chiarimenti forniti dai competenti uffici regionali, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 488/1969, non risolvono le gravi perplessità derivanti dalla lettera della norma poiché non dimostrano che sia stato possibile verificare che l'obbligo di rendicontazione sia stato correttamente assolto da tutti i funzionari tenuti a provvedervi.

Il problema, invero, più che dalla sussistenza o meno dell'obbligo del controllo sulla rendicontazione, che potrebbe ritenersi attinente al profilo del controllo in senso tecnico della spesa e sul quale il legislatore regionale può, sulla base di particolari problematiche organizzative, disporre difformemente alle disposizioni di contabilità generale, sorge sul conseguente sostanziale esonero dall'obbligo di esibizione della documentazione giustificativa delle spese effettuate da parte di tutti i funzionari delegati.

Il controllo sull'attività di chi abbia maneggio di pubblico denaro è uno strumento di garanzia e correttezza delle pubbliche gestioni a tutela dell'interesse oggettivo della regolarità di gestioni finanziarie e patrimoniali, con palesi caratteri di necessarietà ed inderogabilità.

Incombe infatti su chiunque abbia la materiale disponibilità di fondi pubblici, erogabili per la spesa di sua competenza, dare la dimostrazione dell'utilizzazione delle somme prelevate e della loro effettiva destinazione e finalità istituzionale.

La norma, inoltre, potrebbe configurare un eventuale danno all'erario regionale connesso alla mancata presentazione di documentazione giustificativa, comprovante l'effettiva utilizzazione dei fondi assegnati per finalità istituzionali, risolvendosi ipoteticamente nell'uso di risorse pubbliche per spese arbitrariamente disposte per fini diversi, esonerando altresì il funzionario delegato dall'obbligo di ripanare il danno prodotto.

P. Q. M.

E con riserva di presentazione di memorie illustrate nei termini di legge, il sottoscritto prefetto dott. Alberto Di Pace, Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, visto l'art. 28 dello Statuto Speciale, con il presente atto, impugna l'art. 20 del ddl. 1098 - 704 - 809 dal titolo «Misure per la stabilizzazione del personale precario proveniente dal regime transitorio dei lavori socialmente utili. Disposizioni varie» approvato dall'A.R.S. il 25 marzo 2006, per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Palermo, addì 31 marzo 2006

IL COMMISSARIO DELLO STATO PER LA REGIONE SICILIANA: Alberto DI PACE

06C0349

N. 52

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 aprile 2006
(del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)*

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Personale assunto in base a concorso per soli titoli nella categoria D (Funzionario direttivo) dell'amministrazione dei Beni culturali - Attribuzione della qualifica di dirigente di terza fascia - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata disparità di trattamento rispetto alla generalità dei vincitori di concorso nella categoria D - Ingustificato privilegio non sorretto da adeguate motivazioni - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1037, art. 5.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 25 marzo 2006, ha approvato il disegno di legge n. 1037 dal titolo «Istituzione del Dipartimento regionale per l'architettura e l'arte contemporanea. Disposizioni varie», pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto Speciale, il successivo 28 marzo.

Il provvedimento legislativo, oltre a prevedere l'istituzione di un nuovo Dipartimento regionale per l'architettura e l'arte contemporanea e a disciplinarne gli ambiti di competenza, contiene varie disposizioni attinenti al settore dei beni culturali, nonché misure organizzative dell'Assessorato regionale preposto al ramo.

In particolare, la norma contenuta nell'art. 5, che testualmente si riporta, dà adito a censure per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione;

«Modifiche alla legge regionale 15 maggio 2000 n. 10:

1 — Alla fine del comma 1 dell'articolo 6 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, è aggiunto il seguente periodo: “Nella terza fascia della dirigenza sono inquadrati altresì i vincitori dei concorsi pubblici per dirigenti, di cui all'articolo 5, comma 3, a far data dalla effettiva immissione in servizio. Il rinvio al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, contenuto all'articolo 1, comma 2, della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, si interpreta nel senso che trova applicazione il comma 2 dell'articolo 25 del decreto legislativo medesimo rimanendo salvi gli effetti prodotti fino alla data della sua abrogazione. Per le finalità di cui al presente comma è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2006, la spesa di 600 migliaia di euro, U.P.B. 4.2.1.5.3, capitolo 215704, accantonamento 1001, del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario medesimo.

Per gli esercizi finanziari successivi, la spesa valutata in 600 migliaia di euro, trova riscontro nel bilancio pluriennale della Regione, U.P.B. 4.2.1.5.2 accantonamento 1001.”»

Preliminariamente, va rilevato che la disposizione censurata riproduce sostanzialmente l'articolo 19, comma 8 del ddl. 1084 e l'articolo 10, comma 2 del ddl. 1095 - stralcio XIII entrambi oggetto di impugnativa, rispettivamente in data 14 dicembre 2005 e 27 gennaio 2006, per violazione dei medesimi parametri costituzionali prima citati e le cui motivazioni si intendono integralmente richiamare.

Beneficiari della norma appaiono i vincitori dei concorsi per titoli, banditi nel 2000 dall'Assessorato dei BB.CC. secondo la normativa previgente alla l.r. n. 10 del 2000 per dirigenti tecnico biblioteconomista, bibliotecario, archivista, archeologo, antropologo, chimico, etnolinguista, fisico, storico dell'arte, paleografo, naturalista ecc.

I vincitori dei suddetti concorsi per titoli a seguito dell'espletamento delle procedure di selezione, concluse nel 2003, e quindi dopo l'entrata in vigore della cennata l.r. n. 10/2000, sono stati inquadrati nella categoria D corrispondente all'VIII livello retributivo, espressamente richiamato nei bandi di concorso.

Adesso il legislatore, con la disposizione che si ritiene di dovere impugnare, intende procedere al reinquadramento dei cennati dipendenti nella terza fascia dirigenziale di cui all'art. 6, comma 1 l.r. n. 10/2000, facendo ricorso, attraverso l'interpretazione autentica del suddetto primo comma, all'art. 25, secondo comma del decreto legislativo n. 29/1993 ora abrogato, al fine di conferire efficacia retroattiva ai benefici previsti.

Giova ricordare in proposito che in detta fascia dirigenziale ad esaurimento è stato inquadrato, nella fase di prima applicazione della legge di riforma della dirigenza e dei rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della regione, il personale con qualifica di dirigente amministrativo e tecnico — ai sensi della normativa previgente — che era già in servizio alla data di entrata in vigore della legge stessa, cioè nel maggio del 2000.

La previsione in questione era motivata dalla volontà di valorizzare la professionalità dei dipendenti, acquisita nel concreto svolgimento delle attività lavorative in una prospettiva di avanzamento e di riqualificazione del personale direttivo già in servizio da tempo, da concretizzarsi con l'ammissione a concorsi per l'accesso alla seconda fascia dirigenziale.

Orbene, gli attuali destinatari della norma, si ripete inquadrati nella categoria D, in quanto la declaratoria delle funzioni del dirigente tecnico e/o amministrativo nell'ordinamento anteriore alla più volte citata, l.r. n. 10/2000 è stata ricondotta generalmente a quella tipica dei funzionari direttivi trovando ampio riscontro anche nel Contratto collettivo di lavoro, dopo l'immissione in servizio, reclamando il diritto all'inquadramento nella terza fascia dirigenziale, hanno instaurato con l'amministrazione regionale un contenzioso il cui esito in atto non ha prodotto pronunce univoche dell'autorità giudiziaria.

Il legislatore, superando la determinazione assunta dai competenti uffici regionali in piena applicazione della l.r. n. 10/2000, con la norma in questione intende ora produrre, per una ben individuata categoria di soggetti, uno slittamento verso la qualifica dirigenziale non sorretto da puntuali specifiche esigenze dell'amministrazione, atteso che, fra l'altro, dai lavori parlamentari non è emersa a tutt'oggi la necessità di implementare la dotazione organica dei dirigenti, che attualmente è pari a circa 2.600 unità su circa 16.000 dipendenti.

È di tutta evidenza infatti che i soggetti interessati dalla norma in esame, non essendo in servizio alla data di entrata in vigore della più volte citata l.r. n. 10/2000, non possono legittimamente aspirare all'inserimento nella attuale terza fascia dirigenziale, in quanto non solo non hanno maturato il requisito minimo di anzianità nella qualifica per accedere ai concorsi per la dirigenza ma neppure hanno partecipato ad una procedura di selezione specifica per l'accesso a tale carriera, essendo richiesto nella quasi totalità dei bandi di concorso il possesso del solo diploma di laurea, contrariamente a quanto previsto dall'art. 28 del d.lgs. 29/1993 ove si chiedeva, oltre al possesso del titolo di studio accademico, il requisito della provenienza dalla carriera direttiva.

La norma appare quindi configurare un reinquadramento *ope legis* alla qualifica superiore di una ristretta categoria di personale, in evidente contrasto non solo con il principio costituzionale del pubblico concorso e con la consolidata giurisprudenza di codesta Corte in materia (*ex plurimis*, sentenze n. 159 e n. 465 del 2005) ma anche con quello del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto implementerebbe la dotazione organica dei dirigenti in assenza di una puntuale ricognizione del proprio fabbisogno in relazione anche all'organizzazione delle strutture interne dell'amministrazione.

Essa per di più, attraverso il ricorso all'interpretazione autentica dell'art. 1, comma 2 della l.r. n. 10/2000, potrebbe dare adito ad ulteriore contenzioso per gli effetti derivanti dal retroattivo inquadramento giuridico - economico pure in presenza di prestazioni sinora rese dal personale interessato nella qualifica inferiore.

P. Q. M.

E con riserva di presentazione di memorie illustrate nei termini di legge, il sottoscritto prefetto dott. Alberto Di Pace, Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, visto l'art. 28 dello Statuto Speciale, con il presente atto impugna l'art. 5 del ddl. 1037 dal titolo «Istituzione del Dipartimento regionale per l'architettura e l'arte contemporanea. Disposizioni varie» approvato dall'A.R.S. il 25 marzo 2006, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Palermo, addì 31 marzo 2006

IL COMMISSARIO DELLO STATO PER LA REGIONE SICILIANA: Alberto DI PACE

06C0350

N. 53

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 aprile 2006
(del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)*

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Corpo forestale della Regione - Operai che abbiano effettuato almeno centocinquantuno giornate lavorative annue in ciascuno degli anni del triennio 2002-2004 - Inserimento nel contingente ad esaurimento istituito presso ogni singolo distretto ai sensi dell'art. 54, comma 1, della legge regionale n. 16/1996 e successivo inquadramento nel contingente di cui all'art. 46 della stessa legge regionale relativo ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1107, art. 44, commi 9 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 81, comma quarto.

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Lavoratori che abbiano effettuato un turno di lavoro di cinquantuno giornate lavorative alle dipendenze dell'amministrazione forestale - Inserimento nell'elenco speciale - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1107, art. 47, comma 2.
- Costituzione, art. 97.

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Istituzione dei ruoli ed inquadramento del personale - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio d'uguaglianza - Lesione del principio della contrattazione collettiva e della rappresentatività sindacale - Violazione del principio del concorso pubblico - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1107, art. 52.
- Costituzione, artt. 3, 39, 51 e 97.

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Articolazione della dirigenza - Inquadramento dei dirigenti - Attribuzione ai dirigenti del Corpo forestale della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria e di sostituto ufficiale di pubblica sicurezza - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio della contrattazione collettiva e della rappresentatività sindacale - Violazione del principio del concorso pubblico - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di riserva di legge statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e di ordinamento penale (solo in riferimento all'art. 53, comma 4).

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1107, art. 53.
- Costituzione, artt. 3, 39, 51 e 97 e (limitatamente al comma 4) art. 117, comma 2, lett. h) e l).

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Disposizioni legislative previgenti - Riferimento delle stesse ai ruoli di cui all'art. 52, comma 1 - Rinvio alle norme vigenti per il Corpo forestale dello Stato per quanto non previsto dalla normativa regionale - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio della contrattazione collettiva e della rappresentatività sindacale - Violazione del principio del concorso pubblico - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1107, art. 54.
- Costituzione, artt. 3, 39, 51 e 97.

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Trattamento economico del personale - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio d'uguaglianza - Lesione del principio di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale - Violazione del principio del concorso pubblico per l'accesso alle qualifiche superiori - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1107, art. 55.
- Costituzione, artt. 3, 39, 51 e 97.

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Norme transitorie relative al riordino - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio d'uguaglianza - Lesione del principio di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale - Violazione del principio del concorso pubblico - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1107, art. 56.
- Costituzione, artt. 3, 39, 51 e 97.

Impiego pubblico - Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Collegio dei revisori dei piani delle Agenzie per le erogazioni in agricoltura - Possibilità di proroga *sine die* della permanenza in carica dei componenti, in attesa della nomina del nuovo collegio - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio del divieto della *prorogatio* degli organi collegiali - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 25 marzo 2006, n. 1107, art. 60, comma 9, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 25 marzo 2006, ha approvato il disegno di legge n. 1107-204-229-247-398-590-1058-1114, dal titolo «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 6 aprile 1996, n. 16, "Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione". Istituzione dell'Agenzia della Regione Siciliana per le erogazioni in agricoltura - A.R.S.E.A.», pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto Speciale, il successivo 28 marzo.

Il provvedimento legislativo contiene una esaustiva disciplina per la tutela e l'implementazione del patrimonio boschivo della regione, norme attinenti al riordino della carriera del personale appartenente al Corpo Forestale nonché l'istituzione di un'Agenzia per le erogazioni in agricoltura.

Nell'ambito delle norme relative all'organico processo di riordino della l.r. n. 16/1996, concernenti la definizione dei contingenti di operai con garanzie occupazionali di diversa durata di cui si avvale l'amministrazione regionale per l'esecuzione in economia di opere di manutenzione, rimboschimento e prevenzione incendi, due disposizioni in particolare danno adito a censure di costituzionalità per violazione degli articoli 3, 97 e 81, quarto comma della Costituzione.

I commi 9 e 10 dell'art. 44 prevedono, rispettivamente, l'inserimento degli operai che hanno effettuato almeno centocinquantuno giornate lavorative annue, in ciascuno degli anni del triennio 2002-2004, nel contingente ad esaurimento istituito presso ogni singolo distretto ai sensi dell'art. 54, comma 1, l.r. n. 16/1996 nonché l'inquadramento successivo degli stessi nel contingente di cui all'art. 46, comma 1 della medesima l.r. n. 16, ovvero quella relativa ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

In proposito, la stessa amministrazione regionale, nel fornire i richiesti chiarimenti, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 488/1969, con lettera prot. 3519 del 30 marzo 2006 sottolinea testualmente «l'effetto abnorme derivante dal combinato disposto dei commi 9 e 10 dell'art. 44 come introdotti in sede di discussione d'Aula con emendamenti. In buona sostanza — prosegue la lettera — i superiori emendamenti, isolatamente ed autonomamente considerati, avrebbero avuto un effetto assai limitato, avendo un numero di potenziali destinatari appena superiore al centinaio e conseguenti ridottissimi oneri. La contemporanea loro approvazione, combinandone gli effetti, comporta come conseguenza che tutti gli operai attualmente ricompresi nelle fasce di garanzia occupazionale di 151 giornate lavorative annue, sia ordinarie che ad esaurimento, possono conseguire il passaggio al contingente

superiore di cui all'art. 46, comma 1, lettera *a*), e cioè a tempo indeterminato. Il conseguente onere aggiuntivo, quantificabile in oltre € 22.000.000, non può trovare allo stato, nessun riscontro nella copertura finanziaria indicata dall'art. 61».

Questo Commissario dello Stato ritiene di non potersi esimere dal tenere debito conto delle suseposte preoccupazioni dell'Amministrazione regionale e dal farle proprie.

L'art. 47, secondo comma, inoltre, si ritiene lesivo del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione in quanto prevede che indiscriminatamente tutti i lavoratori che abbiano comunque effettuato almeno un turno di lavoro di cinquantuno giornate lavorative in qualunque periodo, anche remoto, alle dipendenze dell'Amministrazione forestale, siano inseriti nell'elenco speciale di cui all'art. 45-ter.

La previsione appare in contraddizione con la *ratio* dell'intera legge, che intende ridurre l'ambito del precariato favorendo la stabilizzazione dei rapporti di lavoro già esistenti ed impedire l'introduzione di meccanismi che ne favoriscono la formazione e, pertanto, si pone in contrasto con l'art. 97 della Costituzione.

Il capo II del titolo IV del provvedimento legislativo è riservato al riordino del Corpo Forestale della regione.

Le norme in esso contenute, ad eccezione degli articoli 57 e 58, costituiscono sostanziale riproduzione delle disposizioni contenute nei disegni di legge n. 1084, art. 19, comma 15 e n. 1095 - stralcio XII, sui quali in atto pende il contenzioso dinanzi a codesta Corte a seguito dei ricorsi presentati rispettivamente il 14 dicembre 2005 e il 27 gennaio 2006, per violazione degli articoli 3, 39, 51 e 97 della Costituzione.

Alle motivazioni addotte con le cennate impugnative si aggiungono le seguenti considerazioni.

Gli articoli 52, 53, 54, 55, 56, che stabiliscono una revisione delle qualifiche e delle articolazioni della carriera del Corpo Forestale regionale, si pongono in contrasto con il rispetto del principio della contrattazione collettiva e della rappresentatività sindacale per la materia di cui trattasi, le cui procedure escludono l'intervento autonomo del legislatore regionale. A nulla vale il richiamo all'art. 76 della l.r. n. 16/1996, laddove si fa riferimento all'art. 2 della l. n. 421/1992 per escludere dalla «privatizzazione» i rapporti di lavoro degli appartenenti al Corpo Forestale della regione.

Infatti la successiva legge n. 10 del 2000, che ha recepito nell'ordinamento regionale i principi della cennata legge n. 421/1992 e del d.lgs. n. 29/1993, ha incluso nel proprio ambito di applicazione indistintamente tutti i dipendenti dell'Amministrazione regionale e degli enti pubblici non economici sottoposti a vigilanza e/o controllo della regione.

La riserva di provvedere con successiva legge al riordino della carriera del personale del Corpo Forestale della regione e del personale amministrativo ad esso collegato presente nell'art. 5, comma 3 della medesima legge n. 10/2000 non esclude la necessità del ricorso alle procedure di concertazione e/o, consultazione delle organizzazioni sindacali di categoria.

L'art. 110 del C.C.R.L. relativo al quadriennio giuridico 2002-2005, infatti, all'art. 110 espressamente include gli appartenenti al Corpo Forestale tra i destinatari della contrattazione medesima e demanda ad un apposito Comitato di cui faranno parte i rappresentanti sindacali «il compito di approfondire gli aspetti di carattere giuridico riguardanti il Corpo Forestale della Regione Siciliana e proporre, entro novanta giorni dall'istituzione, i conseguenti provvedimenti da adottare».

Orbene, l'Amministrazione, interpellata in proposito ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 488/1969, non ha fornito alcun elemento chiarificatore circa l'esistenza di un accordo formale raggiunto con le organizzazioni sindacali di categoria e sulla compatibilità economica dello stesso da verificarsi nelle opportune sedi.

Le norme in questione, sovvertendo il principio richiamato, procedono prima agli inquadramenti ai livelli superiori, demandando ad una successiva fase l'adeguamento delle misure organizzative e della definizione dell'organico, che dovrà tenere conto pertanto, più che dell'esigenze dell'Amministrazione, delle unità di personale inquadrato nelle varie qualifiche.

L'art. 53, inoltre, indipendentemente dalla necessaria preventiva definizione delle dotazioni organiche per le qualifiche dirigenziali, dispone l'inquadramento nel ruolo dei dirigenti del Corpo Forestale di tutti coloro che prestano servizio presso gli uffici centrali e periferici del Dipartimento delle foreste nonché di quelli temporaneamente assegnati all'Azienda delle foreste, ed attribuisce loro la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria e di sostituto ufficiale di pubblica sicurezza.

Al riguardo, codesta ecc.ma Corte con la sentenza n. 313 del 2003 ha avuto modo di chiarire l'esclusività in capo allo Stato della competenza ad attribuire le predette qualifiche, in virtù di quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lett. *h*) ed *l*) della Costituzione.

Alla luce delle suddette disposizioni costituzionali, soltanto il legislatore statale è competente in materia di giurisdizione penale e di polizia di sicurezza, rimanendo preclusa al legislatore regionale qualsiasi potestà d'intervento.

Anche l'art. 56 appare ispirato dall'intento di concedere un beneficio al personale interessato in quanto, anziché disporre gli opportuni preventivi interventi volti alla definizione delle dotazioni organiche dei vari uffici in relazione ai fabbisogni dell'Amministrazione, viene rimesso alla volontà dei dipendenti la richiesta dell'attribuzione di mansioni e/o l'inquadramento nei ruoli del Corpo Forestale anche in soprannumero.

In ultimo, l'art. 60, comma 9 - secondo periodo, laddove prevede la possibilità di prorogare *sine die* la permanenza in carica dei revisori dei conti dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, in attesa della nomina del nuovo collegio, si pone in palese contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione.

La peculiarità della situazione del collegio dei revisori dei conti dell'istituenda Agenzia non è tale da consentire di derogare alla normativa generale, che impone il divieto tassativo di *prorogatio* per gli organi collegiali sancito dalla legge n. 444/1994 e dalla l.r. n. 22/1995, in aderenza con quanto chiarito da codesta Corte con la sentenza n. 208 del 1992.

Infatti, rimettere sostanzialmente alla volontà del presidente della regione preposto alla nomina dei componenti del collegio dei revisori dei conti, la durata della permanenza in carica del precedente collegio viola il principio della riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa nonché quello dell'imparzialità e del buon andamento.

P. Q. M.

E con riserva di presentazione di memorie illustrate nei termini di legge, il sottoscritto prefetto dott. Alberto Di Pace, Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, visto l'art. 28 dello Statuto Speciale, con il presente atto impugna i sottoelencati articoli del ddl. n. 1107-204-229-247-398-590-1058-1114, dal titolo «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 6 aprile 1996, n. 16, "Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione". Istituzione dell'Agenzia della Regione Siciliana per le erogazioni in agricoltura - A.R.S.E.A.» approvato dall'A.R.S. il 25 marzo 2006:

art. 44, commi 9 e 10 per violazione degli articoli 3, 97, 81, quarto comma della Costituzione;

art. 47, comma 2 per violazione dell'art. 97 della Costituzione;

articoli 52, 53, 54, 55 e 56 per violazione degli articoli 3, 39, 51 e 97 della Costituzione, nonché limitatamente all'art. 53, comma 4 per violazione anche dell'art. 117, secondo comma lett. h) ed l) della Costituzione;

art. 60, comma 9, 2^o periodo per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Palermo, addì 31 marzo 2006

IL COMMISSARIO DELLO STATO PER LA REGIONE SICILIANA: Alberto DI PACE

06C0351

N. 5

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 12 aprile 2006
(dalla Regione Toscana)*

Istruzione pubblica - Innovazione degli ordinamenti liceali e dei relativi percorsi di studio - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata incidenza sull'offerta formativa e sulla programmazione della rete scolastica, già disciplinata dalla legge regionale n. 32/2002, modificata dalla legge n. 5/2005, nonché con il regolamento regionale n. 47/R del 2003, modificato dal Regolamento n. 12/R del 2005 - Dedotta mancanza del prescritto parere della Conferenza Unificata - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di istruzione e formazione professionale - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 31 gennaio 2006, n. 775.
- Costituzione, artt. 118 e 117.

Ricorso per la Regione Toscana, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, autorizzato con deliberazione n. 215 del 27 marzo 2006, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dall'avv. Lucia Bora e dall'avv. Fabio Lorenzoni, presso il cui studio in Roma, via del Viminale n. 43, elegge domicilio;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*; il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca *pro tempore*, per l'annullamento del d.m. n. 775 del 31 gennaio 2006 del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca avente ad oggetto il «Progetto nazionale di innovazione».

F A T T O

Con il decreto ministeriale oggetto del presente ricorso (doc. n. 1) (è stata disposta la promozione, ai sensi dell'art. 11 del d.P.R. n. 275/1999, di un progetto in ambito nazionale concernente l'introduzione di innovazioni riguardanti gli ordinamenti liceali e l'articolazione dei relativi percorsi di studio, come previsti dal decreto legislativo n. 226/2005).

In pratica gli artt. 1 e 2 consentono l'avvio della sperimentazione del nuovo ordinamento del ciclo secondario, introdotto dal decreto legislativo n. 226/2005, a partire dal prossimo anno scolastico 2006-2007, limitatamente alle prime classi per gli ordinamenti liceali.

A tal fine gli istituti scolastici, che intendono procedere con la sperimentazione del nuovo sistema, elaborano il progetto che deve essere autorizzato dal direttore generale dell'ufficio scolastico regionale, secondo quanto stabilito dagli artt. 3 e 5; l'art. 4 prevede che sia assicurato al personale l'apposita formazione.

Gli artt. 5 e 6 prevedono poi che il direttore generale dell'ufficio scolastico regionale rediga il piano regionale delle scuole aderenti alla sperimentazione e l'istituzione di osservatori nazionali e regionali preposti al monitoraggio del progetto.

La sperimentazione introdotta è motivata con le richieste che sarebbero state avanzate da «numerose istituzioni scolastiche» (non meglio specificate) di poter attuare percorsi di studio coerenti con le nuove previsioni ordinamentali dei licei (così decimo capoverso delle premesse del decreto impugnato).

Il decreto in esame, ancora non pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, è stato portato a conoscenza di alcuni soggetti — peraltro non è stato trasmesso alle regioni — attraverso la circolare del Ministero — Dipartimento per l'istruzione — Direzione generale per gli ordinamenti scolastici n. 11 emessa 1º febbraio 2006, (doc. 2) e successivamente inviata, che a sua volta contiene in allegato anche i due decreti dello stesso Ministero del 28 dicembre 2005:

1) Confluenza dei percorsi di istruzione secondaria di secondo grado dell'ordinamento previgente nei percorsi liceali del secondo ciclo del sistema formativo di istruzione e formazione (con allegate la tabella di confluenza dei percorsi di istruzione secondaria superiore e la tabella di corrispondenza dei titoli di studio in uscita dai percorsi di istruzione secondaria di secondo grado dell'ordinamento previgente con i titoli di studio in uscita dai percorsi liceali di cui al capo II del decreto legislativo n. 226/2005) (doc. 3);

2) quota oraria del monte ore annuale riservata alle istituzioni scolastiche (doc. 4).

I due decreti del 28 dicembre non erano, prima, mai stati resi noti. Il provvedimento impugnato è gravemente pregiudizievole per gli interessi dell'amministrazione regionale in quanto viola, come meglio si dirà in seguito, le competenze costituzionalmente garantite alla regione nelle materie dell'istruzione e della formazione professionale.

La regione intende, quindi, proporre conflitto di attribuzione avverso tale decreto. A conforto della ammissibilità del presente ricorso, è possibile svolgere le seguenti considerazioni.

Secondo il costante orientamento di codesta Corte, il conflitto di attribuzione può essere proposto anche per la difesa di proprie competenze di natura costituzionale che si suppongono menomate o impediscono in seguito all'esercizio illegittimo di poteri altrui. È stato infatti ammesso anche il conflitto c.d. da menomazione, consentendo cioè di ricorrere allo strumento del conflitto anche quando si lamenta il cattivo uso del potere da parte del suo legittimo titolare che viene ad incidere o a creare turbativa nei confronti di poteri o competenze costituzionalmente riconosciute al ricorrente.

La Corte costituzionale, in più occasioni e in termini assai precisi, ha affermato che: «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi a sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo eser-

cizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (Corte cost. n. 432/1994; si vedano, altresì, le sentenze nn. 444 e 126 del 1994, 132 del 1993, 473 e 245 del 1992, 204 del 1991).

Situazione, questa, che ricorre pienamente in relazione alla domanda prospettata con il ricorso in esame, dove la lesione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle regioni nelle materie summenzionate consegue al fatto che la sperimentazione del nuovo sistema liceale introdotta in tutta fretta, senza alcun coinvolgimento delle regioni e degli enti locali, scardina tutta la programmazione dell'offerta formativa e della rete scolastica, già deliberata, come si dirà, a livello regionale per l'anno 2006-2007.

Il provvedimento, pertanto, lede le competenze costituzionali garantite alle regioni per i seguenti motivi di:

D I R I T T O

Violazione degli articoli 117 e 118 Cost.

Violazione del principio di leale cooperazione tra Stato e regioni.

In attuazione della legge 28 marzo 2003, n. 53, il decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 ha disciplinato il secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, prevedendo che questo sia costituito da due sistemi; quello dei licei e quello dell'istruzione e formazione professionale.

I percorsi liceali hanno tutti durata quinquennale, si sviluppano in due periodi biennali e in un quinto anno di completamento, si concludono con un esame di Stato, danno accesso all'Università; vi sono compresi i licei artistico, classico, economico, linguistico, musicale e coreutica, scientifico, tecnologico e delle scienze umane.

La disciplina dei percorsi di istruzione e formazione professionale, di durata almeno quadriennale, è rimessa alle regioni, nel rispetto degli indirizzi stabiliti agli artt. 16 e seguenti del decreto.

Il progetto in esame, che anticipa il nuovo ordinamento scolastico, non è un'operazione di mera trasposizione dell'esistente nel nuovo ordinamento senza mutare i contenuti, perché le nuove tipologie liceali non sono sovrapponibili ai percorsi dell'istruzione secondaria superiore del vigente ordinamento; la riforma infatti prevede un sistema educativo di istruzione molto diverso da quello oggi esistente, impostato su scuole, contenuti didattici e titoli di studio differenti rispetto a quelli che caratterizzano l'attuale sistema scolastico superiore.

L'attuazione di una così radicale riforma incide sull'offerta formativa e sulla programmazione della rete scolastica: pertanto è necessario non improvvisare la sperimentazione, ma partire con la riforma avendo preventivamente organizzato la rete scolastica e per questo il decreto legislativo n. 226/2005 ha previsto l'avvio della riforma solo a partire dall'anno 2007-2008 (art. 27).

È indubbio che la libertà della sperimentazione educativa sia parte essenziale del concetto di autonomia che ha ogni Istituto scolastico; occorre però distinguere la sperimentazione di nuovi metodi o contenuti didattici ed educativi dalla sperimentazione di carattere ordinamentale che deve svilupparsi in un quadro di compatibilità di sistema. Un'istituzione scolastica non può decidere in modo assolutamente autarchico una modificazione ordinamentale di tipologia e natura, prevedendo in modo isolato la trasformazione dei suoi attuali indirizzi in percorsi liceali o di istruzione e formazione professionale; è necessario il concorso anche delle amministrazioni che, in base al decreto legisltivo n. 112/1998, devono programmare l'offerta formativa integrata.

Ed è noto che in tale ambito un ruolo essenziale è riconosciuto alle regioni.

La Corte costituzionale a tale proposito ha affermato:

«L'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 ed attuato con il decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 112 ha visto delegare importanti e nuove funzioni alle regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, comma 1, lettera *a*), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, comma 1, lettera *b*). Sicchè, proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le regioni di una funzione che era già ad esse conferita» (sentenza n. 34/2005 che richiama la precedente e conforme sentenza n. 13 del 2004).

La Regione Toscana con la legge regionale n. 32 del 26 luglio 2002, poi modificata dalla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 5, e con il regolamento regionale 8 agosto 2003, n. 47/R, modificato con il successivo regolamento 3 gennaio 2005, n. 12/R, ha disciplinato le suddette proprie competenze in materia di programmazione

della rete scolastica; in attuazione di tale normativa la regione, con deliberazione della giunta regionale n. 839 dell'8 agosto 2005 (doc. n. 5), ha approvato la circolare sulle procedure di programmazione e sui connessi criteri interpretativi dei requisiti di efficacia e delle condizioni strutturali ed organizzative ottimali del servizio scolastico, nonché, con deliberazione della giunta regionale n. 21 del 16 gennaio 2006 (doc. n. 6), la programmazione annuale della rete scolastica regionale per l'anno 2006-2007.

Per consentire l'attuazione del nuovo ordinamento in modo rispettoso delle competenze regionali e locali e in modo attento alle esigenze degli studenti, l'art. 27 del decreto legislativo n. 226/2005 ha disciplinato il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento.

In tale contesto il primo comma della norma citata dispone che il primo anno dei percorsi liceali è avviato previa definizione, con decreto del Ministro, sentita la Conferenza unificata, delle tabelle di confluenza dei percorsi di istruzione superiore già previsti nei percorsi liceali introdotti dal presente decreto, da assumere quale riferimento di massima per la programmazione della rete scolastica di cui all'art. 138, comma 1, lett. b) del decreto legislativo n. 112/1998; delle tabelle di corrispondenza dei titoli di studi; dell'incremento fino al 20% della quota dei piani di studio rimessa alle istituzioni scolastiche.

Quindi prima di avviare i nuovi percorsi liceali è necessario deliberare i suddetti passaggi normativi, da elaborare con decreti, sentita la Conferenza unificata.

Nel caso in esame, invece, i decreti che determinano la confluenza dei percorsi, la corrispondenza dei titoli di studio e l'incremento del 20%, come pure il decreto n. 775 che avvia la sperimentazione, sono stati deliberati senza l'acquisizione del prescritto parere della Conferenza unificata Stato, regioni ed enti locali, come è attestato dall'ordine del giorno adottato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome in data 9 febbraio 2006 (doc. n. 7), ove si rileva, tra l'altro, che:

«su questi ultimi tre decreti la Conferenza unificata non ha espresso il parere che invece i testi dei decreti richiamano; e che «tale iniziativa del Ministro rappresenta un grave *vulnus* nel rapporto istituzionale con le regioni, province autonome e le autonomie locali e mortifica il ruolo della Conferenza unificata». Inoltre l'art. 27, quarto comma, del medesimo decreto n. 226/2005 prevede che le prime classi dei percorsi liceali e il primo anno di quelli di istruzione e formazione professionale sono avviati contestualmente a decorrere dall'anno scolastico 2007-2008, previa definizione di tutti gli adempimenti normativi previsti e che sino alla definizione di tutti i passaggi normativi propedeutici all'avvio del secondo ciclo non può essere promossa la sperimentazione.

La norma quindi pone chiaramente un punto fermo: l'avvio del nuovo sistema non può iniziare prima dell'anno scolastico 2007-2008, subordinatamente alla definizione dei previsti presupposti. Tali presupposti sono quelli previsti dal primo e secondo comma e riguardano per un verso i licei (la confluenza di oltre 40 vecchi indirizzi nei nuovi 17, i titoli e gli sbocchi professionali, il 20% di orario a disposizione di regioni e scuole) e per un altro verso l'istruzione e la formazione professionale (le figure professionali di differente livello da collocarvi, gli standard minimi formativi relativi alle competenze di base dello studente, gli standard minimi di strutture e servizi).

Tutti tali elementi devono essere definiti perché la riforma deve essere attuata contestualmente per il sistema dei licei e per il sistema dell'istruzione e formazione professionale.

Il suddetto termine dell'anno scolastico e formativo 2007-2008 è stato posto proprio perché il nuovo sistema di istruzione richiede un'adeguata modificazione e riorganizzazione dell'offerta formativa e della programmazione della rete scolastica. Per procedere a tale modificazione deve seguirsi il procedimento stabilito dalla legge regionale: così in Toscana le variazioni dell'offerta di istruzione del secondo ciclo sono integralmente riconducibili e sottoposte all'approvazione delle province, ai sensi dell'art. 39 del citato regolamento regionale n. 47/R dell'8 agosto 2003 e successive modificazioni, attuativo della l.r. n. 32/2002.

L'attuazione sperimentale delle nuove tipologie dei percorsi di studio previste dal decreto n. 775 impugnato, data la profonda modifica del modello ordinamentale del secondo ciclo a cui queste fanno riferimento, induce una modificazione sostanziale dell'offerta di istruzione presente nella rete scolastica regionale e quindi richiede che tale modifica venga prima deliberata, secondo il procedimento stabilito dalla legge regionale.

Stante dunque la finalità del termine previsto dal quarto comma (consentire le dovute modifiche all'offerta formativa e alla programmazione della rete scolastica, modifiche indispensabili anche per la sperimentazione), il medesimo termine vale come decorrenza anche per la sperimentazione che, quindi, non avrebbe potuto essere anticipata rispetto all'anno 2007-2008.

Il decreto impugnato, invece, ha ignorato del tutto il termine suddetto ed ha anticipato la sperimentazione nei licei, non dando alle regioni il tempo per adeguare e modificare la propria offerta formativa al nuovo sistema

ed anzi vanificando la programmazione annuale della rete scolastica regionale per l'anno 2006-2001 che la Toscana (doc. 6) ha già deliberato all'inizio dell'anno, sapendo che nel 2006 non sarebbe stato attivata la sperimentazione, secondo i tempi stabiliti dall'art. 27 del citato decreto n. 226/2005.

Inoltre il decreto in esame è stato emanato il 31 gennaio 2006, quando erano già scaduti i termini per l'iscrizione all'anno scolastico 2006-2007.

Quindi i ragazzi ed i rispettivi familiari hanno effettuato un'iscrizione in base al piano dell'offerta formativa approvato dalla regione e si ritrovano a frequentare una scuola che si basa su programmi didattici e che rilascia titoli differenti rispetto a quelli scelti e che non sono stati definiti ed approvati secondo l'iter definito dalla legge regionale, fonte invece legittimata a disciplinare detti profili.

Tale rilievo evidenzia come il decreto leda le attribuzioni regionali in materia di istruzione e formazione professionale, perché nel caso in esame non si tratta di sperimentare, come nel passato, singoli nuovi indirizzi o particolari articolazioni di specifici programmi, ma di attivare un nuovo ordinamento dell'intero secondo ciclo.

È del tutto evidente che l'attivazione parziale di singoli segmenti o percorsi del nuovo ordinamento non solo contrasta in via generale con una logica attuativa della riforma che pretende necessariamente la totalità e la contestualità della sostituzione, a partire dai primi anni, del vecchio con il nuovo ordinamento, ma in particolare con il criterio della garanzia di assicurare un'offerta di istruzione sul territorio regionale qualitativamente equivalente.

Attivare singoli percorsi, di tipo solo liceale, senza le contestuali interconnessioni con tutti gli altri percorsi liceali e di istruzione e formazione professionale contrasta palesemente con il criterio dell'equivalenza territoriale dell'offerta negando nel contempo il principio fondamentale, sancito dalla stessa legge n. 53/2003, art. 2, comma primo, lett. *i*), inerente la possibilità di «cambiare di indirizzo nell'interno del sistema dei licei, nonché di passare dal sistema dei licei al sistema dell'istruzione e della formazione professionale».

I giovani frequentanti spezzoni sperimentali del nuovo ordinamento, qualora volessero modificare la loro scelta, non solo non potrebbero trovare l'intera nuova gamma dell'offerta di istruzione riformata ma si troverebbero nella situazione estremamente negativa di dovere rientrare nel vecchio ordinamento.

Per i rilevati motivi il decreto contestato lede le attribuzioni costituzionali in materia di istruzione e formazione professionale attribuite alla regioni ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost.

Ma il decreto è altresì illegittimo per violazione del principio della leale collaborazione tra Stato e regioni.

Infatti, in coerenza con la finalità sopra esposta — consentire cioè alle regioni di strutturare la propria offerta formativa secondo le linee del nuovo sistema — lo Stato aveva garantito alle regioni, province autonome ed autonomie locali, nella seduta della Conferenza unificata del 15 settembre 2005 (doc. n. 8, pag. 11), che non si sarebbero promosse sperimentazioni del nuovo ordinamento.

Contravvenendo a tale impegno, senza alcuna comunicazione, il Ministro ha invece attivato la sperimentazione del nuovo sistema liceale, e ciò è grave perché, come già rilevato, la sperimentazione in esame incide pesantemente sulle competenze regionali, in quanto viene modificata l'offerta formativa senza aver permesso alle regioni di disporre del tempo per le necessarie modifiche e per la conseguente programmazione della nuova rete scolastica.

P. Q. M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale dichiari che non spetta al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca anticipare all'anno scolastico 2006-2007 l'innovazione del sistema liceale, ai sensi del decreto legislativo n. 226/2005, senza aver preventivamente consentito alle regioni di adeguare al nuovo sistema la propria offerta formativa e la programmazione annuale della rete scolastica e per conseguenza annulli il d.m. n. 775 del 31 gennaio 2006 per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione. Si depositano i seguenti documenti:

- 1) d.m. n. 775 del 31 gennaio 2006;
- 2) Circolare ministeriale n. 11/2006;
- 3) decreti ministeriali del 28 dicembre 2005;
- 4) decreto ministeriale del 28 dicembre 2005 sulla quota oraria del monte ore annuale;
- 5) delibera della giunta regionale n. 839 dell'8 agosto 2005;
- 6) delibera della giunta regionale n. 21 del 16 gennaio 2006;

7) ordine del giorno della Conferenza delle regioni del 9 febbraio 2006;

8) verbale della Conferenza unificata del 15 settembre 2005.

Si deposita altresì la delibera di autorizzazione a stare in giudizio n. 215 del 27 marzo 2006.

Firenze, addi 29 marzo 2006

Avv. Lucia BORA - Avv. Fabio LORENZONI

06C0532

N. 130

*Ordinanza del 16 marzo 2006 emessa dalla Corte di appello di Roma
nel procedimento penale a carico di Esposito Fernando ed altri*

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione (salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, se la nuova prova è decisiva) - Violazione del principio di uguaglianza, a fronte della possibilità per l'imputato di proporre appello contro le sentenze di condanna - Lesione del diritto di azione e di difesa - Lesione del principio di parità tra le parti - Contrasto con il principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 1, sostitutivo dell'art. 593 codice di procedura penale.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 112.

LA CORTE D'APPELLO

RILEVA IN FATTO

Con sentenza in data 12 febbraio 2004 il Tribunale di Roma assolveva perché il fatto non costituisce reato Esposito Fernando, De Santis Loredana, Esposito Giuseppe e Ricci Mara dal reato di ricettazione in concorso commesso in Roma il 15 marzo 1998.

Avverso tale sentenza proponeva appello il Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma chiedendo la condanna degli imputati.

In pendenza dell'appello in data 9 marzo 2006 entrava in vigore la legge 20 febbraio 2006, n. 46, escludente la possibilità per il pubblico ministero di proporre gravame avverso sentenze assolutorie eccezionale fatta per i casi in cui ricorre l'ipotesi delineata dall'art. 603, secondo comma c.p.p.

OSSERVA IN DIRITTO

Ritiene la Corte non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 46/2006 e delle disposizioni ad esso correlate, nella parte in cui non consente al pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di assoluzione, se non nel caso previsto dall'art. 603, comma 2 c.p.p.

La norma in esame appare invero in conflitto con gli articoli 3, 24, 111 e 112 della Costituzione.

1. — Quanto al contrasto con il principio di egualità di cui all'art. 3 Cost. rileva la Corte come consentire all'imputato di proporre appello nei confronti di sentenze di condanna ma non consentire al p.m. lo speculare diritto di proporre appello avverso le sentenze di assoluzione, se non in un caso delimitato, comporti una violazione del principio di egualità dei cittadini di fronte alla legge.

All'imputato, infatti, viene in tal modo riconosciuta una posizione di evidente favore nei confronti degli altri componenti la collettività che vedono così fortemente limitato, nelle modalità di espletamento, il diritto-dovere del p.m., che i loro interessi tutela, di esercitare l'azione penale.

Tanto più ove si tenga presente che la possibilità per l'accusa di interporre gravame nella ipotesi prevista dall'art. 603, secondo comma c.p.p. appare poco più che teorica: il pubblico ministero avrebbe infatti la possibilità di proporre appello nel caso in cui, nei ristretti limiti di tempo compresi tra la pronuncia della sentenza di primo grado e i termini per l'appello, sopravvenissero o venissero per avventura scoperte nuove prove e le stesse fossero decisive.

2. — Le norme in questione si pongono altresì in contrasto con l'art. 24 Cost. nella parte in cui stabilisce — primo comma — che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei loro diritti ed interessi legittimi e — secondo comma — che la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

In effetti la norma impugnata elidendo quasi totalmente la possibilità per il p.m. di proporre appello, nella ipotesi di assoluzione del prevenuto, non consente alla collettività, i cui interessi sono dal p.m. medesimo rappresentati e difesi, di tutelare adeguatamente i suoi diritti di fronte, in ipotesi ad un errore nella ricostruzione del fatto o nella interpretazione del diritto che abbiano portato alla assoluzione dell'imputato.

Devesi in questa sede porre in evidenza come, mentre da un canto la normativa introdotta dalla legge in questione comporti sostanzialmente, in caso di assoluzione dell'imputato, la perdita di un grado di merito della giurisdizione e cioè di un giudizio che investe la vicenda processuale nella sua completezza, riesaminando il fatto e valutandone nuovamente le implicazioni giuridiche, dall'altro non valga a colmare tale perdita la nuova formulazione dell'art. 606 c.p.p.

Quest'ultimo prevede, invero, delle modifiche di limitata portata a due motivi di ricorso, quelli elencati sotto le lettere *d*) ed *e*): tali modifiche consentono, nella nuova formulazione, di sottoporre al vaglio della Corte di cassazione, il primo, la mancata assunzione di una controprova «anche quando questa sia stata richiesta nel corso della istruzione dibattimentale» ed, il secondo, la mancanza o illogicità della motivazione che risulti oltre che dal testo della sentenza impugnata, «anche da altri atti del processo specificatamente indicati nei motivi di gravame».

3. — Va rilevato ancora il contrasto della norma impugnata con il disposto di cui all'art. 111 Cost.

Sancisce invero la predetta disposizione che «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità davanti ad un giudice terzo ed imparziale....».

Appare dunque evidente come la normativa introdotta dell'art. 1, legge n. 46/2006 non consentendo al pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di assoluzione — se non nel caso sopra specificato — ledia il principio costituzionale della parità tra le parti in giudizio sancito dalla norma di cui all'art. 111 cit. non consentendo all'accusa di tutelare le sue ragioni con modalità e poteri simmetricamente eguali a quelli di cui dispone la difesa.

4. — La norma in esame appare, infine, in contrasto con l'art. 112 Cost.

L'esercizio della azione, tanto penale quanto civile, comporta il dispiegamento della azione medesima lungo i due gradi di merito ed il terzo di legittimità previsti dalla nostra legislazione secondo un canone accettato e seguito, oltre che dal nostro, dalla maggioranza degli ordinamenti giuridici europei e più in generale occidentali.

Invero la possibilità di esaminare la vicenda processuale sotto entrambi i profili, fattuale e giuridico, per mezzo di due gradi di giurisdizione di merito risponde alla fondamentale esigenza di ovviare, mediante un duplice vaglio, a possibili errori nella determinazione del fatto e nella sua riconduzione ad una determinata fattispecie giuridica.

Detto altrimenti un secondo grado di giudizio di merito a disposizione dell'imputato o del p.m., dell'attore o del convenuto appare consustanziale al sistema processuale vigente.

Così delineata la natura della azione penale, ne consegue che l'esclusione di fatto del p.m. dalla possibilità di proporre appello avverso una sentenza di assoluzione dell'imputato, sancita dall'art. 1 cit., elude il principio della obbligatorietà della azione medesima, considerata nella sua interezza, e si pone, conseguentemente, in contrasto con la norma di cui all'art. 112 della Costituzione.

Posti in rilievo gli elementi che inducono a ritenere la questione di illegittimità costituzionale in esame non manifestamente infondata, e quindi rilevante, osserva infine la Corte come il giudizio in corso non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione di detta questione: essa appare pertanto, oltre che rilevante, altresì ammissibile.

P. Q. M.

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

Solleva questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 in relazione agli articoli 3, 24, 111, 112 Cost.;

Sospende il presente procedimento.

Manda alla cancelleria per la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale, agli imputati ed al p.m., al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti della Camera di deputati e del Senato della Repubblica.

Roma, addì 16 marzo 2006

Il Presidente estensore: BETTIOL

06C0388

N. 131

Ordinanza del 31 dicembre 2005 emessa dal Tribunale di Genova
sul ricorso proposto da Brahm Zyla contro Questura di Genova

Straniero - Ricongiungimento familiare - Requisiti - Disponibilità di alloggio rientrante nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Violazione di diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione dei principi di tutela del matrimonio e della famiglia.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 29, comma 3, lett. a).
- Costituzione, artt. 2, 3, 29 e 31.

IL TRIBUNALE

Sentito il legale di parte ricorrente che ha chiesto l'accoglimento del ricorso, e l'Avvocatura dello Stato; a scioglimento della riserva di cui al verbale che precede; ha pronunciato la seguente ordinanza.

Rilevato che, con il presente ricorso, viene impugnato il provvedimento in data 7 aprile 2005 della Questura di Genova (notificato in data 24 maggio 2004), con il quale è stato decretato il rigetto della richiesta di carta di soggiorno per motivi di famiglia nei confronti della ricorrente, Brahm Zyla, di nazionalità kosovara, del proprio marito e dei suoi cinque figli minori;

Rilevato che nel provvedimento impugnato la Questura di Genova, pur dando atto dell'avere la ricorrente esibito un passaporto ordinario rilasciato dalle Autorità del suo paese evidenziava come non fosse possibile «riesaminare positivamente la richiesta di carta di soggiorno» in quanto, richiamati l'art. 29, terzo comma, lett. a), del d.lgs. n. 286/1998, e legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, poiché l'alloggio di cui dispone la odierna ricorrente «risulta essere composto da n. 5 vani e mezzo e che, oltre la richiedente, risultano dimorarvi il marito e i cinque figli minori», da ciò conseguiva che esso non era «rientrante nei parametri minimi previsti per ospitare sette persone»;

Rilevato che, sulla base di quanto esposto in ricorso, la ricorrente si trovava in Italia dal 1995, avendo ottenuto un permesso di soggiorno per motivi umanitari a seguito delle vicende belliche che avevano colpito la sua terra, ed aveva dapprima locato e poi acquistato l'abitazione di via Piombelli n. 10/4, ove attualmente viveva con i propri familiari;

Rilevato che, con specifico riferimento alla motivazione del provvedimento impugnato, la ricorrente si doleva del fatto che non era stato indicato in modo compiuto quale legge regionale contenesse i parametri che l'amministrazione asseriva essere non rispettati dall'abitazione in questione, e comunque lamentava il fatto che, in assenza di una legge regionale specifica, l'amministrazione tendesse ad applicarne una in materia di «edilizia residenziale pubblica», verosimilmente la legge regionale 23 aprile 1982, n. 22, dalla quale venivano estratti criteri che nulla avevano a che spartire «con quelli indicati dal legislatore»;

Rilevato, infatti, che secondo la ricorrente, l'improprio e reiterato richiamo «utilizzato dall'amministrazione per negare rilasci di permessi per motivi di soggiorno o nulla osta a ricongiungimenti», deve considerarsi superato

«dalla sussistenza del requisito dell'idoneità igienico sanitaria attestato dalla ASL competente», come chiarito, in materia di rilascio di carte di soggiorno, dall'art. 16, comma 4, lettera *b*) del d.P.R. n. 394/1999 (e in materia di visti di ingresso dall'art. 6, comma 1, del d.P.R. n. 394/1999) con la precisazione che tale disposizione, dopo avere richiesto la disponibilità di un alloggio a norma dell'art. 29, comma 3, lett. *a*) del testo unico, precisava che l'interventato doveva produrre «l'attestazione dell'ufficio comunale circa la sussistenza dei requisiti di cui al predetto articolo del testo unico, ovvero il certificato di idoneità rilasciato dall'azienda sanitaria locale competente per territorio», documentazione quest'ultima allegata all'istanza;

Rilevato che, in ogni caso, il provvedimento impugnato proprio per il fatto di fare riferimento ai parametri della Legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica (richiamata, sulla base di quanto sostenuto dalla ricorrente, «dal solo regolamento fonte normativa di rango inferiore, ed in alternativa ad altro requisito nel caso di specie rispettato), appariva violare i precetti costituzionali e, in particolare, l'art. 97 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di potere per violazione del principio di ragionevolezza e di imparzialità dell'azione amministrativa.

Rilevato, inoltre che, secondo la difesa del ricorrente, il provvedimento impugnato avrebbe violato molte disposizioni di convenzioni internazionali, tra le quali: *a)* l'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché del Protocollo addizionale n. 7 della stessa Convenzione, sotto il profilo dell'eccesso di potere per difetto d'istruttoria ed erronea valutazione dei fatti e dei presupposti, e della carenza assoluto di motivazione, con particolare riguardo al diritto al rispetto della vita privata e familiare, posto che l'autorità pubblica può interferire nell'esercizio di tale diritto solo in forza di ingerenze «qualificate», vale a dire previste dalla legge, rispondenti ad esigenze collegate alla sicurezza pubblica, al benessere economico, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione dei diritti e delle libertà altrui, e comunque «necessarie in una società democratica»;

Rilevato, in proposito, che la ricorrente richiamava la giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo la quale ha più volte affermato che, al fine di evitare la violazione dell'art. 8, la misura di allontanamento può essere disposta solo ove risponda ai seguenti requisiti: *a)* deve essere necessaria, cioè giustificata da una necessità di ordine sociale; *b)* deve essere proporzionata al fine legittimo da perseguire, con la precisazione che la stessa giurisprudenza della Suprema Corte ha avuto modo di rilevare come le disposizioni della Dichiarazione europea dei diritti dell'uomo godano di una particolare resistenza, anche nei confronti della legislazione nazionale posteriore, che trova origine nell'art. 2 della Costituzione che sancisce il rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo, e nell'art. 10 della stessa Carta costituzionale che prevede che la condizione dello straniero è regolata in conformità delle norme e dei trattati internazionali;

Rilevato altresì che veniva eccepita la violazione dell'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 286/1998 e art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 394/1999, per il fatto del non essere stato il provvedimento impugnato tradotto in una lingua conosciuta dalla ricorrente, da cui la asserita radicale nullità del provvedimento impugnato;

Rilevato che, nel presente procedimento, si costituiva ritualmente l'Avvocatura dello Stato la quale chiedeva il rigetto del ricorso stante la sua infondatezza, osservando che l'appartamento nella disponibilità della ricorrente, dotato di soli cinque vani e mezzo, non rispettava i parametri di cui alla tabella «A» della legge regionale n. 22/1982, ove si prevede, nella fattispecie in esame, «quale condizione minima di idoneità dell'abitazione un numero di almeno sette stanze (compresa la cucina se abitabile)».

Rilevato che questo giudice disponeva il conferimento di C.T.U., nominando a tale scopo il geom. Ermanno Benelli, cui venivano conferiti una serie di quesiti volti a verificare se, alla luce delle principali normative nazionali e regionali in materia, con particolare riferimento alla legge regionale ligure per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, l'alloggio nella disponibilità del ricorrente fosse o meno idoneo ad ospitare i familiari per i quali egli aveva chiesto il ricongiungimento (per completezza va detto che, in caso di risposta negativa al quesito, si invitava il C.T.U. a chiarire se l'appartamento oggetto di indagine avrebbe potuto essere ritenuto idoneo ad ospitare i familiari in questione, facendo esclusiva applicazione della normativa di carattere nazionale, con specifico riferimento all'art. 2 del d.m. 5 luglio 1975, nonché se esso potesse considerarsi idoneo sotto il profilo igienico-sanitario);

Rilevato che, espletati i necessari accertamenti, il C.T.U., depositava relazione scritta ove, innanzi tutto, dava atto che, «sulla base dei parametri minimi di abitabilità previsti dalla legge regionale Liguria per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica», e dunque alla luce dell'art. 25, comma 6, della legge regionale 23 aprile 1982, n. 22, e della allegata tabella «A» (con la quale venivano fissati i rapporti tra persone e stanze — l'alloggio in esame), l'alloggio in esame non era idoneo ad ospitare un nucleo familiare di sette persone;

Rilevato che, in relazione al quesito successivo, il C.T.U. precisava che, fatta applicazione della normativa di carattere nazionale in materia di igiene e di suolo pubblico negli aggregati urbani (e, segnatamente, dell'art. 2 del 5 luglio 1975, ove si precisa che per ogni abitante deve essere assicurata una superficie abitabile non inferiore

a mq. 14 per i primi 4 abitanti, e mq. 10 per ciascuno dei successivi), l'alloggio della ricorrente, costituito da una superficie utile calpestabile pari a mq. 61,07, e munito di un numero di stanze pari a cinque (un soggiorno, una camera da mq. 14, tre camere da mq. 9) non era idoneo ad ospitare il numero di familiari precisato in ricorso;

Rilevato, peraltro, che il C.T.U., per quanto concerneva il quesito relativo al profilo igienico-sanitario, esaminato il Regolamento di igiene del suolo e dell'abitato del comune di Genova (il quale non richiama «rapporti» da rispettare tra le consistenze e gli abitanti dell'alloggio, se non quello di mq. 7,00 per persona, ovvero mq. 14,00 per due persone), rilevava sul punto che «un alloggio per un nucleo familiare di sette persone» abbisognerebbe di non meno di mq. 49,00 di stanze abitabili, con la conseguenza che l'appartamento nella disponibilità della ricorrente «con mq. 46,31 di stanze abitabili e sette abitanti», comporterebbe «si un (...) affollamento, ma con un modestissimo superamento degli standard in vigore», con la conseguenza che «l'immobile in parola, anche per la sua buona distribuzione, pur non in linea con i parametri previsti per l'assegnazione degli alloggi in edilizia residenziale pubblica, potrebbe idoneamente ospitare il nucleo familiare in parola».

Rilevato che, in considerazione delle conclusioni del C.t.u., la difesa della ricorrente, sottolineate le difficoltà applicative della legge regionale, insisteva per l'accoglimento del ricorso evidenziando l'abnormità di un provvedimento eventualmente volto a negare la carta di soggiorno (e i diritti ad essa riconnessi) sulla base di «una così trascurabile differenza di ampiezza dell'alloggio», tanto più che tutti i figli della coppia erano minorenni («circostanza questa non presa in considerazione dalla normativa benché non trascurabile»), e che la ricorrente era proprietaria dell'alloggio in oggetto (da cui l'assente maggiore difficoltà di provvedere ad un eventuale cambio di alloggio);

Rilevato che la stessa Avvocatura, pur mostrando di ritenere sufficientemente «corrette» le conclusioni del C.T.U., dopo avere evidenziato la mancanza di coordinamento «tra legge nazionale in materia di stranieri e leggi regionali, concludeva con una richiesta, di natura sostanzialmente istruttoria, volta ad ottenere «una certificazione con carattere di attualità e funzionalmente orientata a verificare la sussistenza dei requisiti igienico-sanitari» dell'alloggio rispetto al nucleo familiare oggetto della procedura di riconciliazione;

Ritenuto che, avuto riguardo a quanto si è fin qui esposto, e tenuto conto dell'orientamento manifestato dall'Avvocatura dello Stato (favorevole, come sopra si è anticipato, ad un approfondimento istruttorio incentrato unicamente sulla verifica dell'idoneità igienico-sanitaria dell'alloggio), appare evidente la complessità e la delicatezza delle questioni affidate alla decisione di questo giudice;

Ritenuto, in via preliminare, che deve essere affermata la giurisdizione (e, quindi, anche la competenza) di questo ufficio in ordine alla materia di cui si tratta poiché, come si è visto, non viene in rilievo solo la richiesta di carta di soggiorno della ricorrente, ma il diritto stesso del coniuge e dei cinque figli minori della predetta al riconciliazione familiare sul territorio italiano;

Ritenuto, che per quanto concerne la richiesta istruttoria formalizzata dall'Avvocatura dello Stato, essa non appare meritevole di accoglimento, perché la stessa relazione peritale, che ha opportunamente approfondito il contenuto del locale Regolamento di igiene comunale, costituisce di fatto un'autorevole documentazione volta ad affermare la sostanziale idoneità dell'alloggio, sotto il profilo igienico sanitario, ad accogliere il nucleo familiare in questione;

Ritenuto, del resto, che tale richiesta, anche ove accolta ed istruita con esito favorevole alla straniera ricorrente, non consentirebbe, ad avviso di questo giudice, di superare il nucleo centrale dei problemi interpretativi sortesi al presente ricorso, e ciò si afferma almeno sulla scorta di quella che è stata fino ad ora la costante giurisprudenza di questo ufficio;

Ritenuto, infatti, che, pur avendo la stessa difesa della ricorrente richiamato l'art. 6 del d.P.R. n. 394/1999, ove al comma 1, lettera *c*), in materia di idoneità dell'alloggio, si dice che «l'interessato deve produrre l'attestazione dell'ufficio comunale circa la sussistenza dei requisiti di cui al predetto articolo del testo unico (vale a dire l'art. 29, comma 3, lettera *a*), il cui testo è ora riproposto integralmente dall'art. 5 del d.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334), ovvero il certificato di idoneità igienico-sanitaria rilasciata dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio», tale previsione normativa non appare dirimente;

Ritenuto, ancora, che secondo la difesa della straniera istante, proprio al fine di «rendere elastici i parametri di valutazione dell'idoneità abitativa nelle procedure di riconciliazione o di rilascio (...) di carta di soggiorno», il legislatore, nella norma regolamentare da ultimo citata, avrebbe previsto «in alternativa alla rispondenza ai parametri posti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica», il rilascio «dell'attestazione di idoneità igienico-sanitaria dell'alloggio da parte della competente ASL (...);»;

Ritenuto che, anche a prescindere dall'osservare che, nel caso in esame, la certificazione a firma della dirigente dell'U.O., igiene, versata in atti, si limita ad attestare non risultare l'esistenza di una «dichiarazione di inid-

neità igienico-sanitaria per l'immobile sito in Genova, via Sergio Piombelli n. 10/4», e che, anche ove presente, l'attestazione di idoneità in questione viene rilasciata sulla base di una valutazione di natura oggettiva che prescinde dal numero degli abitati dell'alloggio, la disposizione richiamata, anche perché di rango inferiore rispetto all'art. 29, comma 3, lettera *a*) del d.lgs. n. 286/1998, non può prevalere su quest'ultima;

Ritenuto, in altre parole, che in materia di ricongiungimento familiare, in mancanza di una riforma legislativa sul punto, e dunque alla stregua della vigente normativa, lo straniero deve considerarsi tenuto a dimostrare la disponibilità di un alloggio «che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica»;

Ritenuto che, appunto in forza della normativa richiamata e tenuto conto delle conclusioni del C.T.U., avuto riguardo ai due principali motivi di impugnazione esposti (asserita nullità del provvedimento impugnato per via della omessa indicazione della legge regionale applicata, e della mancata traduzione del decreto di rigetto della richiesta della carta di soggiorno nella lingua originaria della ricorrente), il ricorso in esame non potrebbe trovare accoglimento;

Ritenuto, infatti, che per quanto concerne il primo dei motivi sopra specificati, in adesione all'assunto dell'Avvocatura dello Stato, deve essere considerato sufficiente il richiamo del provvedimento opposto «ai presupposti di fatto e alle ragioni in diritto che hanno determinato le ragioni dell'amministrazione»;

Ritenuto che, per quanto riguarda il secondo motivo sopra enunciato, vale a dire la pretesa nullità dell'atto per via della mancata traduzione nella lingua d'origine della ricorrente, come più volte affermato da questo tribunale, poiché la traduzione è preordinata ad assicurare la effettiva conoscibilità del provvedimento (essendo essa «presupposto essenziale per l'esercizio del diritto di difesa») la «mancata traduzione, o la traduzione in una lingua non conosciuta dal destinatario del provvedimento» determina esclusivamente la non decorrenza del termine perentorio dell'impugnazione, laddove appunto essa non sia stata presentata in forza di un problema di mancata comprensione, il che si rivela non pertinente alla fattispecie in esame, in quanto la ricorrente, presentando tempestivo ricorso e difendendosi nel merito per il tramite del suo legale, ha dimostrato di avere avuto piena cognizione del contenuto del provvedimento;

Ritenuto, che, a questo punto, avuto riguardo al fatto che già in precedenti analoghi procedimenti è stata evidenziata la pretesa rilevanza di questioni di costituzionalità aventi ad oggetto l'art. 29, comma 3, lettera *a*) del T.U. in materia di immigrazione, per l'eventuale contrasto con gli artt. 3, 29 e 31 della Costituzione, devono essere approfonditi gli eventuali profili di incostituzionalità della normativa in materia di stranieri;

Ritenuto che in una precedente fattispecie questo ufficio (si v. ord. Trib. Genova, 17 novembre 2003, ric. Siancas Arias. Est. Martinelli), dopo avere fatto applicazione dei parametri previsti in generale dal d.m. 5 luglio 1975, aveva concluso per l'irrilevanza «di ogni questione di illegittimità costituzionale del riferimento ad una normativa regionale anziché nazionale»;

Ritenuto, tuttavia, che, ad avviso di questo giudice, la questione merita di essere nuovamente presa in considerazione, proprio con specifico riferimento alle concrete risultanze di questa procedura, nell'ambito della quale neppure il ricorso ad una normativa nazionale, di natura regolamentare, ha consentito di considerare meritevoli di accoglimento le doglianze della ricorrente;

Ritenuto che, d'altra parte, il fatto stesso che in talune situazioni, sulla base di un'interpretazione estensiva, si sia fatta applicazione di una disposizione regolamentare nazionale, in luogo della legge regionale che il T.U. in materia di immigrazione esclusivamente richiama, suscita più di una perplessità circa la ragionevolezza del quadro normativo descritto;

Ritenuto che, a conferma di tale assunto, vi è, da un lato, il fatto che, ai fini di una più adeguata interpretazione della normativa in tema di ricongiungimento familiare, almeno una parte dei giudici di merito sono stati indotti a fare ricorso a testi legislativi non presi in considerazione dal citato art. 29 (ad es. il citato d.m. 5 luglio 1975), e dall'altra il fatto che lo stesso legislatore ha introdotto in sede regolamentare una (contestata) equiparazione tra la sussistenza dei requisiti di idoneità previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, e il certificato di idoneità igienico-sanitaria rilasciato dalla ASL competenti (si richiama sul punto quanto già sopra in precedenza esposto);

Ritenuto che, mentre la richiesta di idoneità igienico-sanitaria degli alloggi nella disponibilità dei cittadini stranieri richiedenti il ricongiungimento, a sommesso avviso del giudicante, ben potrebbe costituire un ragionevole requisito ai fini dell'accoglimento della domanda, il mero richiamo della normativa ad una legge regionale in materia di edilizia pubblica appare irrazionale e, come tale, ingiustificato, creando una oggettiva discriminazione;

zione tra cittadini italiani e cittadini stranieri, oltre che una potenziale discriminazione tra cittadini stranieri abitanti in una Regione piuttosto che un'altra (per quanto questo giudice non abbia avuto la possibilità di verificare l'esistenza di normative regionali divergenti in materia);

Ritenuto che, effettivamente, l'applicazione della citata legge regionale solo astrattamente sembra porre sullo stesso piano i cittadini italiani e gli stranieri, mentre in realtà essa determina una non accettabile discriminazione dei secondi rispetto ai primi, e ciò proprio nella delicata materia familiare, non comprendendosi per quale ragione solo allo straniero dovrebbe richiedersi di rispettare i rigidi parametri previsti dalla legge regionale per l'edilizia residenziale pubblica, allorquando per il cittadino italiano che faccia ricorso al libero mercato degli alloggi, non è previsto il medesimo trattamento (ed infatti il concetto di alloggio «adeguato» o «inadeguato» non presenta alcuna valenza sotto il profilo igienico-sanitario, ma soltanto ai fini dell'accesso all'edilizia agevolata);

Ritenuto, in altre parole, che soltanto per gli stranieri la realizzazione (o il mantenimento) dell'unità familiare viene subordinata al rispetto delle citate disposizioni regionali, pur in presenza, come nel caso di specie, di un immobile che risponde pienamente ai fondamentali requisiti igienico-sanitari (come ricavabile dalla C.T.U. Benelli le cui conclusioni sono state in precedenza esposte), con la sottolineatura che la ricorrente ha addirittura acquistato l'alloggio di cui si tratta, manifestando così un radicamento sul territorio che non sempre è facile rilevare in procedimenti analoghi;

Ritenuto conseguentemente che, nel caso in esame, il rigetto del ricorso determinerebbe una lesione del diritto soggettivo all'unità familiare del cittadino straniero, regolarmente soggiornante in Italia, diritto di rango sia costituzionale che comunitario il quale verrebbe ad essere compreso non in forza di preminentissime esigenze di ordine pubblico, o di sicurezza dello Stato, ma sulla base di un rinvio legislativo ad una norma regionale i cui limiti applicativi sono stati sopra evidenziati;

Ritenuto che, tutto ciò precisato, e considerato che, in forza dell'art. 2 del d.lgs. n. 286/1998, allo straniero «comunque presente sul territorio dello Stato» sono riconosciuti «i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore, e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti», e che lo stesso giudice delle leggi ha avuto modo di affermare la piena equiparazione degli stranieri ai cittadini italiani per quanto concerne il godimento dei diritti in materia di famiglia (si v. ad es. le sentenze n. 28/1995, n. 203/1997), non appare manifestamente infondato il dubbio che la norma in esame sia in contrasto con l'art. 2 Cost., poiché «il diritto all'unità familiare» rientra a pieno titolo tra i «diritti inviolabili dell'uomo», con l'art. 3, primo comma, Cost. per la già sottolineata violazione del diritto di uguaglianza tra cittadini italiani e stranieri, con l'art. 29, primo comma, Cost. per la lesione che la norma ordinaria determina ai diritti dei singoli familiari e, in particolare, ai diritti dei figli minori, e con l'art. 31 Cost., potendo considerarsi nella specie violato il precetto costituzionale che tutela l'adempimento dei compiti familiari relativi alle famiglie numerose;

P. Q. M.

Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 1 marzo 1953, n. 7;

Dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 29, comma 3, lettera a) del n. 286/1998, nella parte in cui, nel disciplinare i requisiti la cui esistenza deve essere dimostrata per ottenere il ricongiungimento familiare, prevede che l'alloggio nella disponibilità dello straniero debba rientrare nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, per contrasto con gli artt. 2, 3, 29 e 31 della Costituzione.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Si comunichi alle parti nelle forme di legge.

Genova, addì 28 dicembre 2005

Il giudice: MAZZA GALANTI

06C0389

N. 132

*Ordinanza del 31 dicembre 2005 emessa dal Tribunale di Genova
sul ricorso proposto da Carrion Castillo Mariana De Jesus contro Questura di Genova*

Straniero - Ricongiungimento familiare - Requisiti - Disponibilità di alloggio rientrante nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Violazione di diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione dei principi di tutela del matrimonio e della famiglia.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 29, comma 3, lett. a).
- Costituzione, artt. 2, 3, 29 e 31.

IL TRIBUNALE

Sentito il legale di parte ricorrente che ha chiesto l'accoglimento del ricorso, e l'Avvocatura dello Stato che ne ha chiesto il rigetto; a scioglimento della riserva di cui al verbale che precede; ha pronunciato la seguente ordinanza;

Rilevato che, con il presente ricorso, viene impugnato il provvedimento in data 25 febbraio 2005 della Questura di Genova (notificato in data 5 maggio 2005), con il quale è stato decretato il diniego del nulla osta per ricongiungimento familiare richiesto dalla ricorrente, Carrion Castillo Mariana De Jesus, di nazionalità ecuadoreana, nei riguardi del proprio figlio minore;

Rilevato che nel provvedimento impugnato la Questura di Genova, dato atto del fatto che l'abitazione della ricorrente, sita in Genova, via dei Raggio n. 5/2, era occupata dalla richiedente, da un figlio e dal coniuge, evidenziava come non fosse possibile concedere il richiesto provvedimento in quanto, alla luce dell'art. 29, comma 3, lett. a), del d.lgs. n. 286/1998, e della legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, l'unità immobiliare sopra precisata «non rientra nei parametri minimi previsti per ospitare la persona invitata»;

Rilevato che, sulla base di quanto esposto in ricorso, la ricorrente risulta titolare di permesso di soggiorno per motivi di famiglia, avendo sposato in data 13 aprile 2003 un cittadino italiano, con il quale essa conviveva unitamente al figlio primogenito Vejo Carrion Fabrizio, con la precisazione che la casa coniugale, appunto sito in Genova, via dei Raggio n. 5/2, era stata acquistata dalla ricorrente e dal di lei marito prima del matrimonio;

Rilevato che, con specifico riferimento alla motivazione del provvedimento impugnato, la ricorrente si doleva del fatto che la legge regionale invocata nel provvedimento di diniego (vale a dire la l.r. 23 aprile 1982, n. 22) riguardava la materia della «edilizia residenziale pubblica», con la conseguenza che da essa venivano estratti criteri che nulla avevano a che spartire «con quelli indicati dal legislatore»;

Rilevato, ancora, che secondo la ricorrente, l'improprio richiamo alla legge regionale, utilizzato dall'amministrazione per negare rilasci di permessi per motivi di soggiorno o nulla osta a ricongiungimenti, deve considerarsi superato dalla sussistenza del requisito dell'idoneità igienico sanitaria attestato dalla ASL competente», come previsto dall'art. 6 del d.P.R. n. 394/1999;

Rilevato, inoltre che, secondo la difesa del ricorrente, il provvedimento impugnato avrebbe violato molte disposizioni di convenzioni internazionali, tra le quali: a) l'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché del Protocollo addizionale n. 7 della stessa Convenzione, sotto il profilo dell'eccesso di potere per difetto d'istruttoria ed erronea valutazione dei fatti e dei presupposti, e della carenza assoluta di motivazione, con particolare riguardo al diritto al rispetto della vita privata e familiare, posto che l'autorità pubblica può interferire nell'esercizio di tale diritto solo in forza di ingerenze «qualificate», vale a dire previste dalla legge, rispondenti ad esigenze collegate alla sicurezza pubblica, al benessere economico, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione dei diritti e delle libertà altrui, e comunque «necessarie in una società democratica»;

Rilevato, in proposito, che la ricorrente richiamava la giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo la quale ha più volte affermato che, al fine di evitare la violazione dell'art. 8, la misura di allontanamento può essere disposta solo ove risponda ai seguenti requisiti: a) deve essere necessaria, cioè giustificata da una necessità di ordine sociale; b) deve essere proporzionata al fine legittimo da perseguire, con la precisazione che

la stessa giurisprudenza della suprema Corte ha avuto modo di rilevare come le disposizioni della Dichiarazione europea dei diritti dell'uomo godano di una particolare resistenza, anche nei confronti della legislazione nazionale posteriore, che trova origine nell'art. 2 della Costituzione che sancisce il rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo, e nell'art. 10 della stessa Carta costituzionale che prevede che la condizione dello straniero è regolata in conformità delle norme e dei trattati internazionali;

Rilevato altresì che veniva eccepita la violazione dell'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 286/1998 e art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 394/1999, per il fatto del non essere stato il provvedimento impugnato tradotto in una lingua conosciuta dalla ricorrente, da cui la asserita radicale nullità del provvedimento impugnato;

Rilevato che questo giudice disponeva il conferimento di C.t.u., nominando a tale scopo il geom. Ermanno Benelli, cui venivano conferiti una serie di quesiti volti a verificare se, alla luce delle principali normative nazionali e regionali in materia, con particolare riferimento alla legge regionale ligure per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, l'alloggio nella disponibilità del ricorrente fosse o meno idoneo ad ospitare i famigliari per i quali egli aveva chiesto il ricongiungimento (per completezza va detto che, in caso di risposta negativa al quesito, si invitava il C.t.u., a chiarire se l'appartamento oggetto di indagine avrebbe potuto essere ritenuto idoneo ad ospitare i famigliari in questione, facendo esclusiva applicazione della normativa di carattere nazionale, con specifico riferimento all'art. 2 del d.m. 5 luglio 1975, nonché se esso potesse considerarsi idoneo sotto il profilo igienico-sanitario);

Rilevato che, espletati i necessari accertamenti, il C.t.u., depositava relazione scritta ove, innanzi tutto, dava atto che, «sulla base dei parametri minimi di abitabilità previsti dalla legge regionale Liguria per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica», e dunque alla luce dell'art. 25, sesto comma, della l.r. 23 aprile 1982, n. 22, e della allegata tabella «A» (con la quale venivano fissati i rapporti tra persone e stanze - l'alloggio in esame), l'alloggio in esame non era idoneo ad ospitare un nucleo familiare di quattro persone;

Rilevato che, in relazione al quesito successivo, il C.t.u., precisava che, fatta applicazione della normativa di carattere nazionale in materia di igiene e di suolo pubblico negli aggregati urbani (e, segnatamente, dell'art. 2 del d.m. 5 luglio 1975, ove si precisa che per ogni abitante deve essere assicurata una superficie abitabile non inferiore a mq. 14 per i primi 4 abitanti, e mq. 10 per ciascuno dei successivi), l'alloggio della ricorrente, costituito da una superficie utile abitabile pari a mq. 48,70, e munito di un numero di stanze pari a tre (un soggiorno di mq. 14, una stanza da mq. 14, e una stanza da mq. 9) non era idoneo ad ospitare il numero di famigliari precisato in ricorso;

Rilevato, peraltro, che il C.t.u., per quanto concerneva il quesito relativo al profilo igienico-sanitario, esaminato il Regolamento di igiene del suolo e dell'abitato del comune di Genova (il quale non richiama «rapporti» da rispettare tra le consistenze e gli abitanti dell'alloggio, se non quello di mq. 7,00 per persona, ovvero mq. 14,00 per due persone), rilevava sul punto che «un alloggio per un nucleo familiare di quattro persone» abbisognerebbe di non meno di mq. 28,00 di stanze abitabili, con la conseguenza che l'appartamento nella disponibilità della ricorrente «con mq. 38,80 di stanze abitabili e quattro abitanti», non comporterebbe «affollamento», con la conseguenza che «l'immobile in parola, anche per la sua buona distribuzione, pur non in linea con i parametri previsti per l'assegnazione degli alloggi in edilizia residenziale pubblica, potrebbe idoneamente ospitare il nucleo familiare in parola»;

Rilevato che, in considerazione delle conclusioni del C.t.u., come sopra riportate, la difesa della ricorrente, sottolineate le difficoltà applicative della legge regionale, insisteva per l'accoglimento del ricorso;

Ritenuto che, avuto riguardo a quanto si è fin qui esposto, appare evidente la complessità e la delicatezza delle questioni affidate alla decisione di questo giudice;

Ritenuto, in via preliminare, che deve essere affermata la giurisdizione (e, quindi, anche la competenza) di questo ufficio in ordine alla fattispecie in esame poiché, come si è visto, si versa in materia di ricongiungimento familiare sul territorio italiano di una madre e di un figlio minorenne;

Ritenuto che, pur avendo la stessa difesa della ricorrente richiamato l'art. 6 del d.P.R. n. 394/1999, ove al comma 1, lett. c), in materia di idoneità dell'alloggio, si dice che «l'interessato deve produrre l'attestazione dell'ufficio comunale circa la sussistenza dei requisiti di cui al predetto articolo del testo unico (vale a dire l'art. 29, comma 3, lettera a), il cui testo è ora riproposto integralmente dall'art. 5 del d.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334), ovvero il certificato di idoneità igienico-sanitaria rilasciata dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio», tale previsione normativa non appare dirimente;

Ritenuto, infatti, che, l'attestazione di idoneità in questione viene rilasciata sulla base di una valutazione di natura oggettiva che prescinde dal numero degli abitati dell'alloggio, fermo restando che la disposizione richiamata, anche perché di rango inferiore rispetto all'art. 29, comma 3, lett. *a*) del d.lgs. n. 286/1998, non può prevalere su quest'ultima;

Ritenuto, in altre parole, che in materia di ricongiungimento familiare, in mancanza di una riforma legislativa sul punto, e dunque alla stregua della vigente normativa, lo straniero deve considerarsi tenuto a dimostrare la disponibilità di un alloggio «che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica»;

Ritenuto che, appunto in forza della normativa richiamata e tenuto conto delle conclusioni del C.t.u., nonché avuto riguardo alla infondatezza dei motivi di impugnazione esposti, il ricorso in esame non potrebbe trovare accoglimento;

Ritenuto, peraltro, che, essendo già stata evidenziata in altri analoghi procedimenti la pretesa rilevanza di questioni di costituzionalità aventi ad oggetto l'art. 29, comma 3, lett. *a*) del t.u. in materia di immigrazione, per l'eventuale contrasto con gli artt. 3, 29 e 31 della Costituzione, devono essere a questo punto approfonditi gli eventuali profili di incostituzionalità della normativa in materia di stranieri sul punto;

Ritenuto che in una precedente fattispecie questo ufficio (si v. ord. Trib. Genova, 17 novembre 2003, ric. Siancas Arias. Est. Martinelli), dopo avere fatto applicazione dei parametri previsti in generale dal d.m. 5 luglio 1975, aveva concluso per l'irrilevanza «di ogni questione di illegittimità costituzionale del riferimento ad una normativa regionale anziché nazionale»;

Ritenuto, tuttavia, che, ad avviso di questo giudice, la questione merita di essere nuovamente presa in considerazione, proprio con specifico riferimento alle concrete risultanze di questa procedura, nell'ambito della quale neppure il ricorso ad una normativa nazionale, di natura regolamentare, ha consentito di considerare meritevoli di accoglimento le doglianze della ricorrente;

Ritenuto che, d'altra parte, il fatto stesso che in talune situazioni, sulla base di un'interpretazione estensiva, si sia fatta applicazione di una disposizione regolamentare nazionale, in luogo della legge regionale che il t.u. in materia di immigrazione esclusivamente richiama, suscita più di una perplessità circa la ragionevolezza del quadro normativo descritto;

Ritenuto che, a conferma di tale assunto, vi è, da un lato, il fatto che, ai fini di una più adeguata interpretazione della normativa in tema di ricongiungimento familiare, almeno una parte dei giudici di merito sono stati indotti a fare ricorso a testi legislativi non presi in considerazione dal citato art. 29 (ad es. il citato d.m. 5 luglio 1975), e dall'altra il fatto che lo stesso legislatore ha introdotto in sede regolamentare una (contestata) equiparazione tra la sussistenza dei requisiti di idoneità previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, e il certificato di idoneità igienico-sanitaria rilasciato dalla ASL competente;

Ritenuto che, mentre la richiesta di idoneità igienico-sanitaria degli alloggi nella disponibilità dei cittadini stranieri richiedenti il ricongiungimento, a sommesso avviso del giudicante, ben potrebbe costituire un ragionevole requisito ai fini dell'accoglimento della domanda, il mero richiamo della normativa ad una legge regionale in materia di edilizia pubblica appare irrazionale e, come tale, ingiustificato, creando una oggettiva discriminazione tra cittadini italiani e cittadini stranieri, oltre che una potenziale discriminazione tra cittadini stranieri abitanti in una Regione piuttosto che un'altra (per quanto questo giudice non abbia avuto la possibilità di verificare l'esistenza di normative regionali divergenti in materia);

Ritenuto che, effettivamente, l'applicazione della citata legge regionale solo astrattamente sembra porre sullo stesso piano i cittadini italiani e gli stranieri, mentre in realtà essa determina una non accettabile discriminazione dei secondi rispetto ai primi, e ciò proprio nella delicata materia familiare, non comprendendosi per quale ragione solo allo straniero dovrebbe richiedersi di rispettare i rigidi parametri previsti dalla legge regionale per l'edilizia residenziale pubblica. allorquando per il cittadino italiano che faccia ricorso al libero mercato degli alloggi, non è previsto il medesimo trattamento (ed infatti il concetto di alloggio «adeguato» o «inadeguato» non presenta alcuna valenza sotto il profilo igienico-sanitario, ma soltanto ai fini dell'accesso all'edilizia agevolata);

Ritenuto, in altre parole, che soltanto per gli stranieri la realizzazione (o il mantenimento) dell'unità familiare viene subordinata al rispetto delle citate disposizioni regionali, pur in presenza, come nel caso di specie, di un immobile che risponde pienamente ai fondamentali requisiti igienico-sanitari (come ricavabile dalla C.t.u.

Benelli le cui conclusioni sono state in precedenza esposte), con la sottolineatura che la ricorrente ha addirittura acquistato (insieme al marito cittadino italiano) l'alloggio di cui si tratta, manifestando così un radicamento sul territorio che non sempre è facile rilevare in procedimenti analoghi;

Ritenuto conseguentemente che, nel caso in esame, il rigetto del ricorso determinerebbe una lesione del diritto soggettivo all'unità familiare del cittadino straniero, regolarmente soggiornante in Italia, diritto di rango sia costituzionale che comunitario il quale verrebbe ad essere compreso non in forza di preminenti esigenze di ordine pubblico, o di sicurezza dello Stato, ma sulla base di un rinvio legislativo ad una norma regionale i cui limiti applicativi sono stati sopra evidenziati;

Ritenuto che, tutto ciò precisato, e considerato che, in forza dell'art. 2 del d.lgs. n. 286/1998, allo straniero «comunque presente sul territorio dello Stato» sono riconosciuti «i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore, e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti», e che lo stesso giudice delle Leggi ha avuto modo di affermare la piena equiparazione degli stranieri ai cittadini italiani per quanto concerne il godimento dei diritti in materia di famiglia (si v. ad es. le sentenze n. 28/1995, n. 203/1997), non appare manifestamente infondato il dubbio che la norma in esame sia in contrasto con l'art. 2 Cost., poiché «il diritto all'unità familiare» rientra a pieno titolo tra i «diritti inviolabili dell'uomo», con l'art. 3, primo comma, Cost. per la già sottolineata violazione del diritto di uguaglianza tra cittadini italiani e stranieri, con l'art. 29, primo comma, Cost. per la lesione che la norma ordinaria determina ai diritti dei singoli familiari e, in particolare, ai diritti dei figli minori, e con l'art. 31 Cost., potendo considerarsi nella specie violato il precetto costituzionale che tutela l'adempimento dei compiti familiari relativi alle famiglie numerose;

P. Q. M.

Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 7;

Dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 29, comma 3, lett. a) del d.lgs. n. 286/1998, nella parte in cui, nel disciplinare i requisiti la cui esistenza deve essere dimostrata per ottenere il ricongiungimento familiare, prevede che l'alloggio nella disponibilità dello straniero debba rientrare nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, per contrasto con gli artt. 2, 3, 29 e 31 della Costituzione.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Si comunichi alle parti nelle forme di legge.

Genova, addì 28 dicembre 2005

Il giudice: MAZZA GALANTI

06C0390

N. 133

*Ordinanza del 20 dicembre 2005 emessa dal Giudice di pace di Scicli
nel procedimento civile vertente tra Vaccaro Carmelo contro Comune di Scicli - Comando vigili urbani*

Circolazione stradale - Guida di motoveicoli a due ruote - Obbligo di indossare il casco protettivo - Trattamento sanzionatorio per l'inosservanza - Violazione del principio di egualità e del diritto alla proprietà privata.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 171, commi 2 e 3, e 213, comma 2-sexies, introdotto dall'art. 5-bis del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito con modifiche nella legge 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 42 e 111.

IL GIUDICE DI PACE

Sciogliendo la riserva di cui all'udienza del 19 dicembre 2005 e letti gli atti di causa, ha emesso la seguente ordinanza.

Dato atto dell'eccezione di incostituzionalità della norma applicata nel provvedimento opposto, avanzata dal ricorrente.

Dato atto che il ricorrente eccepisce la violazione del pregetto costituzionale dell'egualità dei cittadini di fronte alla legge, ex art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana, nonché la violazione del diritto alla proprietà privata, tutelato dall'art. 42 della Costituzione della Repubblica italiana.

Ritenuto che l'eccezione non appare manifestamente infondata.

P. Q. M.

Dispone la rimessione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale, per la verifica della legittimità costituzionale dell'art. 171, comma 2 e 3, del d.l. n. 285/1992, e successive modifiche, e dell'art. 213, comma 2-sexies del medesimo d.l. n. 285/1992, introdotto dal d.l. n. 115/2005, convertito dalla legge n. 168/2005.

Sospende il presente procedimento sino alla pronuncia della Corte costituzionale.

Scicli, addì 20 dicembre 2005

Il giudice coordinatore: DE AGOSTINO

06C0391

N. 134

*Ordinanza del 6 febbraio 2006 emessa dal Giudice di pace di Scicli
nel procedimento civile vertente tra Pisana Angelo contro Prefettura di Ragusa*

Circolazione stradale - Guida di motoveicoli a due ruote - Obbligo di indossare il casco protettivo - Trattamento sanzionatorio per l'inosservanza - Violazione del principio di egualianza e del diritto alla proprietà privata

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 171, commi 2 e 3, e 213, comma 2-sexies, introdotto dall'art. 5-bis del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito con modifiche nella legge 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 42 e 111.

IL GIUDICE DI PACE

Sciogliendo la riserva di cui all'udienza del 30 gennaio 2006 e letti gli atti di causa, ha emesso la seguente ordinanza.

Dato atto dell'eccezione di incostituzionalità della norma applicata nel provvedimento opposto, avanzata dal ricorrente.

Dato atto che il ricorrente eccepisce la violazione del preцetto costituzionale dell'egualianza dei cittadini di fronte alla legge, ex art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana, nonch  la violazione del diritto alla propriet  privata, tutelato dall'art. 42 della Costituzione della Repubblica italiana.

Ritenuto che l'eccezione non appare manifestamente infondata.

P. Q. M.

Dispone la rimessione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale, per la verifica della legittimit  costituzionale dell'art. 171, comma 2 e 3, del d.l. n. 285/1992, e successive modifiche, e dell'art. 213, comma 2-sexies del medesimo d.l. n. 285/1992, introdotto dal d.l. n. 115/2005, convertito dalla legge n. 168/2005.

Sospende il presente procedimento sino alla pronuncia della Corte costituzionale.

Scicli, addì 2 febbraio 2006

Il giudice coordinatore: DE AGOSTINO

06C0392

N. 135

*Ordinanza del 31 gennaio 2006 emessa dal Tribunale di Pinerolo
nel procedimento penale a carico di Dordevic Veronica*

Processo penale - Imputato a cui è stato notificato il decreto di citazione a giudizio previa emissione del decreto di irreperibilità - Sospensione obbligatoria del processo - Mancata previsione - Lesione del principio del contraddittorio in senso oggettivo e soggettivo - Lesione del diritto dell'imputato alla conoscenza dell'accusa a suo carico e del diritto di disporre del tempo e delle condizioni necessarie per preparare la sua difesa - Contrasto con le norme di diritto internazionale in materia - Violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia - Contrasto con il principio di ragionevolezza.

- Codice di procedura penale, artt. 159, 160, 420-quater, comma 1, e 484.
- Costituzione artt. 3, 10, primo comma, 97, primo comma, e 111, comma secondo, terzo e quarto; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, comma terzo, lett. a) e b).

IL TRIBUNALE

Letti gli atti del processo indicato in epigrafe nei confronti di Dordevic Veronica dichiarata irreperibile con decreto 26 maggio 2005 del pubblico ministero - Libera irreperibile Contumace - difesa d'ufficio dall'avv. L. R. del Foro di Pinerolo imputata in ordine al reato di cui agli artt. 56, 110, 614 C.P., perché, allo scopo di procurarsi un ingiusto profitto, in concorso D.F. — nei cui confronti si è proceduto separatamente — poneva in essere atti idonei diretti — in modo non equivoco ad introdursi clandestinamente nell'abitazione di M.C., non riuscendo nel suo intento per il sopraggiungere di altre persone.

In Pinerolo il 17 marzo 2001, alla pubblica udienza del 31 gennaio 2006, ha pronunziato e pubblicato mediante lettura del dispositivo e della contestuale motivazione la seguente ordinanza.

L'imputata veniva tratta a giudizio per il reato sopra indicato mediante decreto di citazione «diretta» a giudizio, che le veniva notificato a seguito di emissione di decreto di irreperibilità *ex art. 160 c.p.p.* da parte del p.m. (datato 26 maggio 2005 e conseguente al vano esito delle ricerche di cui all'art. 159 comma 1 parte I c.p.p.), e cioè mediante consegna di copia al difensore d'ufficio designato (art 159 comma 1 parte seconda c.p.p.), consegna avvenuta in data 9 giugno 2005.

Il processo principiava con l'accertamento della costituzione delle parti, e segnatamente dell'imputata, la quale, ai sensi del combinato disposto dagli artt. 484 e 420-quater comma 1 c.p.p. (norme applicabili al rito monocratico a citazione diretta per effetto delle clausole generali di rinvio di cui agli artt. 549 e 555.5 c.p.p.), non essendo comparsa in dibattimento, è stata dichiarata contumace; il giudizio dovrebbe poi proseguire appunto *in absentia* dell'imputata, avente lo *status* di contumace.

Tuttavia, ad avviso del giudicante, tali disposizioni (artt. 159, 160, 484 e 420-quater c.p.p.) appaiono viziante di illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 10, 97 e 111 cost., laddove impongono la dichiarazione di contumacia e la conseguente celebrazione del processo, e non ne prevedono al contrario la sospensione obbligatoria, con riferimento ad una categoria di imputati contumaci - gli irreperibili - ai quali la notifica del decreto di citazione a giudizio sia avvenuta ai sensi degli artt. 159 e 160 c.p.p.

In punto di non manifesta infondatezza

Va premesso che altra questione riferita agli artt. 159 e 160 c.p.p. era già stata dichiarata infondata dalla Corte costituzionale con sentenza 10-11 dicembre 1998 n. 399; tuttavia, il mutamento del «quadro costituzionale di riferimento» (conceitto tra l'altro più volte evocato dallo stesso giudice delle leggi per giustificare il cambiamento della propria giurisprudenza anche rispetto a propri «storici» precedenti) sembra imporre oggi conclusioni diverse da quelle raggiunte dalla Corte nella suddetta pronuncia: in particolare, il «nuovo» art. 111 cost. (come «integrato» dalla riforma costituzionale — legge cost. 23 novembre 1999 n. 2 — sul c.d. «giusto processo») sembra porsi in netto contrasto con la possibilità che un processo venga celebrato nella totale ignoranza dell'imputato

irreperibile, che nulla sa non solo dell'esistenza di un processo a suo carico e della relativa udienza dibattimentale, ma addirittura della stessa accusa (sostanziata nel capo di imputazione contenuto nel decreto di citazione a giudizio) da cui dovrebbe difendersi.

La questione allora sollevata, sulla compatibilità con la Costituzione allora vigente (ante riforma del c.d. «giusto processo») ed in particolare con gli artt. 3, 10 e 24 cost., di un processo penale «nei confronti di un soggetto (l'irreperibile) che non avrebbe avuto notizia del giudizio a suo carico», era stata appunto dichiarata infondata dalla sent. n. 399/1998, anche utilizzando (e citando testualmente) quella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo invocata dal remittente a proposito della presunta violazione dell'art. 6 comma 3 (lett. *a* e *b*) conv. eur. dir. uomo (diritto dell'accusato di essere informato nel più breve tempo del contenuto dell'accusa, e diritto di disporre del tempo e delle possibilità di approntare un'adeguata difesa): la nota sentenza C. eur. 12 febbraio 1985, *Colozza c. Italia* aveva infatti escluso una violazione della convenzione allorquando, pur essendo stato celebrato un processo nei confronti di un soggetto che «non risulta dall'esame dei fatti abbia avuto notizia dell'apertura di procedimenti contro di lui», l'interessato, una volta venutone a conoscenza, possa «ottenere che un organo giurisdizionale si pronunci di nuovo, dopo averlo ascoltato, sulla fondatezza dell'accusa portata contro di lui».

Nel motivare il rigetto della questione sugli artt. 159 e 160 c.p.p., la sent. n. 399/1998 aveva infatti sottolineato che il legislatore — oltre ad avere comunque approntato in tema di contumacia una disciplina «più rigorosa che in passato proprio in tema di ricerche prodromiche all'instaurazione del rito» (nel contempo limitando l'efficacia temporale del decreto di irreperibilità) — aveva previsto vari «mezzi riparatori da attivarsi nelle ipotesi in cui, nonostante gli accorgimenti di cui si è detto, l'imputato non abbia avuto conoscenza del procedimento»: fra essi la restituzione nel termine per proporre impugnazione (art. 175 comma 2 c.p.p.); la declaratoria di nullità dell'ordinanza dichiarativa della contumacia (art. 487 comma 4 c.p.p., ora trasfuso nell'art. 420-*quater* c.p.p.); la possibile rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale in appello (art. 603.4 c.p.p.); la facoltà di rendere dichiarazioni spontanee nel giudizio di cassazione (art. 489 c.p.p.), la concedibilità della restituzione nel termine anche da parte del giudice dell'esecuzione (art. 670.3 c.p.p.).

A fronte della richiesta di dichiarare «l'illegittimità della disciplina del rito degli irreperibili in quanto tale» stante comunque la ritenuta inadeguatezza (da parte del giudice *a quo*) dei rimedi successivi, la Corte costituzionale rammentava appunto che la sentenza *Colozza* aveva escluso che l'art. 6.3 conv. eur. dir. uomo imponesse «un modello processuale unico e infungibile» per il processo contumaciale; essendo invece sufficiente — per escludere la violazione dell'art. 24 cost. in tema di diritto di difesa e dell'art. 10 Cost. (richiamante la citata norma pattizia internazionale) — che fosse riconosciuto appunto all'imputato giudicato (e condannato) in contumacia «il diritto di “ottenere che un organo giurisdizionale si pronunci di nuovo, dopo averlo ascoltato, sulla fondatezza dell'accusa”».

In sostanza, secondo la sent. 399/1998 — anche alla luce digitale interpretazione della norma di diritto internazionale data dalla stessa Corte europea (interpretazione in seguito più volte ribadita: di recente in sent. 18 maggio 2004, *Somogyi c. Italia*) — sarebbe spettata soltanto al legislatore nazionale la scelta fra le due diverse possibili alternative: il rimedio preventivo e inibitorio, comportante l'obbligatoria sospensione del processo a carico dell'irreperibile-contumace, ovvero quello successivo e riparatorio, che prevede comunque la celebrazione del processo salvo la possibilità per l'imputato originariamente contumace di ottenere (in contraddittorio) una nuova pronuncia giurisdizionale sulla fondatezza dell'accusa.

Ad ostare alla declaratoria di incostituzionalità del rito a carico di imputati irreperibili sarebbero state poi — sempre in base alla sent. 399/1998 — le conseguenze su «istituti del diritto penale sostanziale e del processo penale, quali la prescrizione dei reati e l'interruzione e la sospensione del processo, che andrebbero ripensati in un nuovo quadro sistematico nel quale la mancanza di un rito per gli irreperibili fosse divenuta elemento caretizzante».

Le argomentate conclusioni cui allora pervenne la Consulta sembrano a questo giudice peraltro superate dalla circostanza che nel frattempo è appunto intervenuta la riformulazione dell'art. 111 Cost.: con la quale il legislatore costituzionale del 1999 — senza esservi affatto obbligato dalla norma sul procès équitable dell'art. 6 conv. eur. dir. uomo — ha introdotto una serie di vincoli di carattere costituzionale riguardanti il processo penale «italiano» ben più «stringenti» di quelli che sarebbero derivati da una mera trasposizione della disposizione-archetipo (solo in parte «copiata») di fonte pattizia.

Infatti, come è stato evidenziato unanimemente dalla dottrina, il «nuovo» art. 111 cost. — nel rendere costituzionalmente obbligatorio il principio del contraddittorio nel processo penale in ossequio ad una scelta di favore per il c.d. modello accusatorio — non soltanto lo ha previsto nella sua dimensione «soggettiva» riproponendo (parzialmente) quanto già statuito dall'art. 6.3 conv. eur. dir. uomo (garanzia soggettiva di cui è ad es. paradigmatica manifestazione il diritto dell'accusato di confrontarsi con l'accusatore); ma — diversamente e in più rispetto allo standard minimo previsto dalla Convenzione europea — ne ha imposto financo la sua connotazione «oggettiva», sia in senso c.d. «debole» all'art. 111.2 («ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti»), sia in senso c.d. «forte» all'art. 111 comma 4 cost. con specifico riferimento al processo penale («il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio in sede di formazione della prova»).

Dopo quella riforma costituzionale, il contraddittorio non è dunque soltanto una garanzia soggettiva dell'imputato ma è anche (come metodo «epistemico») ritenuto più affidabile ai fini dell'accertamento della verità processuale) una garanzia oggettiva rispondente ad un interesse di rilevanza pubblicistica dell'intero ordinamento: se si vuole, un presupposto indispensabile ed indefettibile della «legalità» del processo penale. Senza il contraddittorio anche in senso oggettivo (eventualmente rinunciabile dall'imputato — quanto alla formazione dialettica della prova — soltanto mediante volontà espressa e consapevole), non esiste un processo penale rispondente ai canoni della «legalità costituzionale»; in base al «giusto processo» della Carta costituzionale italiana, un processo senza contraddittorio (oggettivo e soggettivo) non è (più) un processo che possa costituire espressione del legittimo esercizio della giurisdizione penale.

È allora evidente che un processo che debba soddisfare entrambe le sopra ricordate connotazioni del contraddittorio postuli — come elementare condizione di «partenza» — la conoscenza dell'accusa da parte dell'accusato (o quanto meno la sua colpevole ignoranza, che può avversi nella diversa situazione dell'omessa notifica della citazione al domicilio eletto), in quanto funzionale al fine dell'esercizio consapevole della scelta «basilare» di essere presente o meno al «proprio» processo e di come in esso difendersi: conoscenza (o colpevole ignoranza) che non possono essere ritenute configurabili in presenza di un soggetto — l'irreperibile — che risulta del tutto ignaro della citazione a giudizio contenente l'accusa.

Gli artt. 159, 160, 420-*quater* comma 1 e 484 c.p.p. appaiono in tali termini in contrasto con i commi 2 e 4 (parte I) dell'art. 111 cost. perché, nei confronti del contumace irreperibile, consentono l'inizio ed il protrarsi di un processo senza il necessario contraddittorio oggettivo e soggettivo, ed anche con il connesso comma 3 dell'art. 111 cost., essendo per di più vanificati — nel caso di imputato irreperibile — il diritto alla conoscenza, «nel più breve tempo possibile», «della natura e dei motivi dell'accusa» (primo periodo), e di «disporre del tempo e delle condizioni necessarie per preparare la difesa» (secondo periodo).

Per concludere su questo aspetto, ritiene dunque il giudicante che — rispetto a quanto asserito nella sent. 399/1998 circa la libertà del legislatore di scegliere fra strumenti inibitori e strumenti riparatori — i commi 2, 3 e 4 del «nuovo» artt. 111 Cost. impongano oggi necessariamente la soluzione inibitoria, e cioè la sospensione del processo a carico di imputato irreperibile e ignaro dell'accusa, sospensione che dovrà permanere fino alla conoscenza della citazione a giudizio; perché fino a tale momento (o quanto meno fino al momento in cui l'imputato è messo nelle condizioni di conoscere l'accusa, ricevendo una citazione) non esiste nemmeno un «simulacro» di contraddittorio.

In tale prospettiva appare irrilevante l'ampliamento degli strumenti riparatori successivi, come pur avvenuto in termini recenti per effetto del d.l. n. 17/2005 conv. in legge n. 60/2005, mediante in particolare il potenziamento del diritto alla restituzione nel termine per proporre impugnazione ex art. 175 c.p.p. (ampliamento conseguente ancora una volta alle sollecitazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo: sent. 21 ottobre 2004, Sejdicovic c. Italia). Qualunque esso sia, nell'attuale quadro costituzionale italiano, lo strumento riparatorio — per di più del tutto eventuale — non va infatti ad eliminare l'insanabile vizio «a monte» di un giudizio che verrebbe celebrato e concluso (con una sentenza, anche di condanna) senza effettivo contraddittorio, senza conoscenza dell'imputato (non colpevole dell'ignoranza della citazione).

Le disposizioni impugnate appaiono, ad avviso del giudicante, in possibile contrasto anche con gli artt. 10 comma 1 e 97 comma 1 Cost.

Sotto il profilo della violazione delle norme di diritto internazionale accettate dall'Italia, sembrerebbe pur sempre rilevare il contrasto con le lett. *a*) e *b*) dell'art. 6.3 conv. eur. dir. uomo (per quanto si tratti di statuzioni oggi riproposte dai primi due periodi dell'art. 111 comma 3, Cost.), in relazione ai connessi diritti alla conoscenza dell'accusa e di disporre del tempo e delle possibilità di preparare la difesa (diritti che sembrano sostanzialmente «azzerati» nel rito degli irreperibili). Al riguardo verrebbe tra l'altro espressamente disattesa la Risoluzione 21 maggio 1975 n. 11 del Consiglio d'Europa «sui criteri da seguire nel giudizio in assenza dell'imputato», laddove viene affermato che «nessuno può essere sottoposto a giudizio se non è stato in precedenza effettivamente raggiunto da una citazione, trasmessagli in tempo utile per consentirgli di comparire e di preparare la difesa»; e tra l'altro, a conferma del carattere di stretta consequenzialità della soluzione della sospensione del processo nei confronti dell'imputato ignaro della citazione, appare sintomatico come la stessa risoluzione riconosca il diritto ad un nuovo giudizio a chi, effettivamente raggiunto dalla citazione, non sia comparso al giudizio e «provi che la sua assenza ed il fatto di non aver potuto avvertire tempestivamente il giudice sono dovute a cause indipendenti dalla sua volontà»: lo strumento riparatorio deve comunque implicare la pregressa ricezione dell'atto di accusa.

Sotto il secondo aspetto, va rilevato che rispetto al principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia potrebbe porsi in contrasto l'attuale obbligo di celebrare processi inutili a carico di imputati irreperibili: processi che vengono definiti con sentenze destinate a rimanere prive di esecuzione, con conseguente spreco di enormi energie finanziarie e lavorative altrimenti usufruibili per celebrare processi nei confronti di imputati presenti ovvero colpevolmente o volontariamente assenti.

Ritiene infine il giudicante che la ipotizzata sospensione obbligatoria del processo a carico dei soli imputati irreperibili (e non dunque prospettata nei confronti degli altri contumaci) — oltre a porsi oggi come soluzione costituzionalmente obbligata — non implicherebbe problemi di innesto nella disciplina generale di diritto penale processuale e sostanziale.

Con riguardo alla prescrizione, in base all'art. 159 comma 1, c.p. — come modificato dall'art. 6 legge 5 dicembre 2005 n. 251 — «il corso della prescrizione rimane sospeso in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale è imposta da una particolare disposizione di legge»: il richiesto dispositivo di contenuto «additivo» non farebbe che codificare un'altra disposizione di legge in tema di sospensione obbligatoria del processo, con automatica determinazione della sospensione anche della prescrizione.

Sotto il profilo più squisitamente processuale — anche per escludere qualunque violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale — pare sufficiente evidenziare come l'attuale sistema conosca già un'ipotesi in cui dall'impossibilità di esplicazione del contraddittorio (oggettivo e soggettivo) discende appunto la sospensione obbligatoria del processo: quella dell'imputato incapace di stare in giudizio (art. 71 c.p.p.).

Tale situazione appare assolutamente assimilabile a quella prospettata con riferimento all'imputato irreperibile, essendo identica in entrambi casi la fattispecie oggettiva — configgente col principio del contraddittorio — consistente nella assoluta non consapevolezza dell'accusa (e della conseguente necessità di difendersi nel processo dall'accusa) da parte di chi è sottoposto al processo; inconsapevolezza riferibile in un caso a patologie della salute mentale, nell'altro dipendente da una materiale mancata ricezione (incolpevole) dell'atto di citazione a giudizio. In entrambi i casi l'imputato non si «rende conto» dell'accusa e del processo, perché o non ne sa nulla o è come se non ne sapesse nulla.

Orbene: proprio utilizzando tale *tertium comparationis*, le disposizioni impugnate paiono in contrasto anche con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 cost., posto che in presenza di situazione omologhe (di totale inconsapevolezza dell'accusa) — ed entrambe comportanti l'impossibilità di garantire il contraddittorio costituzionalmente obbligatorio a livello oggettivo e soggettivo — viene prevista soltanto nei casi di cui agli artt. 70 e 71 c.p.p. la sospensione obbligatoria del processo (e, per effetto, del corso della prescrizione). Con l'invocata «addizione» verrebbe pertanto eliminata anche un'evidente disparità di trattamento fra situazioni simili; nel contempo sarebbe comunque salvaguardata anche nel processo a carico di imputati irreperibili la possibilità di assumere prove urgenti e non rinviabili, apparente facilmente «trapiantabile» dall'interprete, in via analogica, la disciplina di cui all'art. 71.4 c.p.p.

Infine non pare che l'eventuale pronuncia additiva andrebbe a cozzare nemmeno contro il principio di durata ragionevole del processo (art. 111 comma 2 parte II), posto che — anche lessicalmente («Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti (...). La legge ne assicura la ragionevole durata») — si desume che si tratta di garanzia (anch'essa soggettiva e oggettiva) riferibile esclusivamente al modello legale di processo penale «costituzionale» improntato appunto al principio del contraddittorio (oltre che a quelli della parità delle parti e dall'imparzialità del giudice): senza contraddittorio non esiste un processo penale costituzionalmente accettabile e della cui irragionevole durata ci si debba pertanto occupare (o preoccupare).

Per l'insieme di tali motivi, la questione sollevata appare dunque non manifestamente infondata.

In punto di rilevanza della questione

La questione, che si solleva d'ufficio ai sensi dell'art. 23, comma 3, legge n. 87/1953, appare altresì rilevante, in quanto tutte le norme denunciate devono essere applicate nel presente giudizio. In particolare, l'imputata è stata tratta a giudizio a seguito di citazione «diretta» a del p.m., con decreto di citazione a giudizio che le è stato notificato a seguito di emissione di decreto di irreperibilità, e cioè mediante consegna di copia al difensore d'ufficio (secondo quanto previsto dagli artt. 159 e 160 c.p.p.); tale tipo di notificazione deve essere delibata dal giudicante per accettare la regolare instaurazione del contraddittorio e per dichiarare la contumacia dell'imputata; e stante l'attuale assenza dell'obbligo di sospensione del processo (la cui sospetta incostituzionalità si denuncia con questa ordinanza), il giudizio dovrebbe comunque proseguire dopo la dichiarazione di contumacia dell'imputata irreperibile (secondo il combinato disposto dagli artt. 484 e 420-quater comma 1 c.p.p.) sulla base del vigente sistema di notifica della citazione previsto per gli irreperibili.

P. Q. M.

Letto l'art. 23, legge n. 87/1953;

1) *dichiara, d'ufficio, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 159, 160, 420-quater comma 1 e 484 c.p.p., per contrasto con gli artt. 3, 10 comma 1, 97 comma 1 e 111 commi 2, 3 e 4 Cost., nella parte in cui non prevedono la sospensione obbligatoria del processo penale nei confronti degli imputati ai quali il decreto di citazione a giudizio è stato notificato previa emissione di decreto di irreperibilità;*

2) *Sospende il processo e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

3) *Dispone che la presente ordinanza (di cui è stata data integrale lettura alle parti in pubblica udienza) sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Pinerolo, addì 31 gennaio 2006

Il giudice: GIANNONE

06C0393

N. 136

*Ordinanza del 24 gennaio 2006 emessa dal Tribunale di Verbania
nel procedimento civile vertente tra De Longis Assunta contro Banca Intesa BCI S.p.A.*

Procedimento civile - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento davanti al Tribunale in composizione collegiale - Istanza di fissazione di udienza - Facoltà del convenuto di proporla con la comparsa di risposta - Conseguente impossibilità per l'attore di replicare, depositare nuovi documenti e formulare ulteriori richieste istruttorie - Violazione del principio di egualanza e del diritto di difesa - Incoerenza rispetto al meccanismo delle repliche ulteriori - Contrasto con il principio di parità processuale delle parti e con il diritto al contraddittorio.

- Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 8, comma 2, lett. c), e 4, comma 2 (nella parte in cui fa richiamo allo stesso art. 8, comma 2, lett. c).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, comma secondo e 111, comma secondo.

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva presa all'udienza del 22 novembre 2005, nella causa civile n. 774/2005 RG promossa da Assunta De Longis con avv. G. Violini, S. Paganessi, del Foro di Verbania, e M.L. Savasta Fiore, del Foro di Torino;

Contro Banca Intesa BCI S.p.A., con avv. G. Longo Domi, del Foro di Verbania, e V. Tavormina, del Foro di Milano, avente ad oggetto controversia in materia di intermediazione mobiliare disciplinata dal decreto legislativo 17 gennaio 2003 n. 5; ha pronunciato la seguente ordinanza.

Rilevato che con atto di citazione notificato il 5 aprile 2005, Assunta De Longis, correntista di Banca Intesa S.p.A., premettendo di aver sottoscritto con tale Istituto, il 3 ottobre 2002, contratto di mandato all'acquisto di obbligazioni Cirio per 15.000,00 euro e di aver ricevuto comunicazione, in data 11 dicembre 2002, del mancato rimborso dei titoli, lamentava violazione degli artt. 21 e 26 TUIF (per mancata acquisizione di informazioni sul prodotto acquistato e sulle qualità del cliente); violazione degli artt. 28 e 29 Regolamento Consob 1° luglio 1998 (per mancata consegna della documentazione sui rischi generali e sui rischi specifici dell'operazione; per l'inadeguatezza in genere dell'investimento) e violazione delle norme sul mandato (rendicontazione periodica omessa); quindi, la De Longis chiedeva l'annullamento del contratto per vizio del proprio consenso (errore cagionato dalla banca, essenziale e facilmente riconoscibile); la nullità dello stesso, per contrasto con norme imperative, quali erano da intendersi quelle del TUIF; in ogni caso, la condanna della banca al risarcimento del danno cagionatole e pari al prezzo di acquisto dei titoli;

con comparsa di costituzione notificata il 20 giugno 2005, Banca Intesa concludeva per il rigetto delle domande attrici assumendo che: alla data dell'ordine d'acquisto oggetto di causa non si disponeva di dati dai quali desumere il dissesto del gruppo Cirio (ed invero, solo nel gennaio 2003 la Consob aveva impugnato il bilancio al 31 dicembre 2001 nel quale le posizioni debitorie erano state occultate); la Banca aveva osservato gli obblighi di informazione, diligenza e correttezza imposti dalle norme citate dalla controparte (già il contratto «quadro» di negoziazione risalente al 16 aprile 1992 conteneva sia la richiesta di informazioni sulla situazione finanziaria della cliente e sui suoi obiettivi d'investimento sia le informazioni sui rischi generali degli strumenti finanziari, al pari del nuovo testo di contratto del 2 maggio 1998; il capitale che il 3 ottobre 2002 la De Longis aveva intenzione di investire in strumenti finanziari era di 230.000,00 euro e proprio su consiglio del preposto funzionario ne era stata investita solo una minima parte in titoli corporate e comunque previa ammissione, mediante sottoscrizione di un modulo separato, della consapevolezza dell'instabilità del relativo prezzo; la cliente aveva già acquistato in passato azioni e fondi comuni di investimento tra i più rischiosi; al momento dell'operazione *de qua* la De Longis, la quale si era sempre occupata in prima persona della gestione del proprio denaro, disponeva di un portafoglio titoli di 460.000,00 euro; la Banca aveva sempre regolarmente trasmesso la rendicontazione periodica del deposito titoli su cui erano stati registrati anche i bond Cirio);

sempre in comparsa di costituzione, Banca Intesa replicava alle richieste istruttorie dell'attrice, effettuava la produzione di copiosa documentazione e capitolava ampia prova testimoniale per dar prova dei propri assunti difensivi; avanzava, infine, istanza di fissazione di udienza;

il 29 giugno 2005 la De Longis notificava a Banca Intesa memoria di replica, depositata il 30 giugno 2005, assumendo di averne facoltà pur a fronte dell'istanza di fissazione di udienza di controparte, dovendosi in tal senso interpretare la norma dell'art. 8, comma 2, lettera *c*) d.lgs. n. 5/2003, ovvero concludersi per il suo contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione; con tale scritto l'attrice si opponeva all'ammissione di buona parte dei capitoli di prova dedotti dalla convenuta e contestava, nel merito, il tenore della comparsa di costituzione;

con separato scritto, depositato in pari data, l'attrice, sulla base delle predette argomentazioni, chiedeva che il Presidente del Tribunale, previa audizione delle parti, dichiarasse l'inammissibilità della predetta istanza di fissazione di udienza ovvero sollevasse questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, lettera *c*) perché contrario ai principi di uguaglianza, del diritto al contraddittorio e del diritto di difesa sanciti dalla Costituzione;

nelle more, Banca Intesa depositava nuova istanza di fissazione di udienza con scritto notificato il 12 luglio e depositato il 14 luglio 2005;

all'udienza del 30 settembre 2005, disposta dal Presidente del Collegio Civile per la comparizione delle parti, Banca Intesa replicava, con memoria in pari data, opponendosi all'accoglimento di entrambe le avverse richieste, in primo luogo, alla luce del chiaro tenore della norma in questione, e quindi per l'indubbia proponibilità dell'istanza di fissazione di udienza unitamente alla comparsa di costituzione; in secondo luogo, per la ritenuta irrilevanza ed infondatezza, prima facie, della questione di costituzionalità della citata norma;

le parti convenivano di rinviare la decisione della questione ad altra udienza previo scambio di memorie autorizzate; quindi, all'udienza del 22 novembre 2005 il Presidente si riservava di provvedere;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2 lettera *c*), del d.lgs. n. 5/2003 (e conseguentemente, dell'inciso contenuto nella prima proposizione dell'art. 4, comma 2) per contrasto con gli artt. 3, comma 1, 24, comma 2, e 111, comma 2, della Costituzione, dal momento che il Presidente del Tribunale (nella specie, il Presidente del Collegio Civile che presso questo ufficio ha delega generale alla trattazione delle cause con riserva di collegialità) è investito, dall'art. 8, comma 5, del d.lgs. in esame, della risoluzione, con ordinanza non impugnabile, delle questioni attinenti alla ritualità dell'istanza di fissazione di udienza e dunque al vaglio della regolarità del primo atto che dà ingresso al giudizio; la decisione di tali questioni riveste, ad avviso di chi scrive, particolare importanza poiché, dalla decisione presidenziale, insuscettibile di essere rivista, dipende il successivo assetto processuale della causa; di qui, dunque, la rilevanza della questione di costituzionalità sollevata da parte attrice poiché riguardante la norma che il Presidente è chiamato ad applicare prima di procedere alla nomina del giudice relatore e quindi prima di dare inizio al vero e proprio giudizio;

è indubbio che l'art. 8, comma 2, lettera *c*) dia facoltà al convenuto, che non abbia sollevato eccezioni non rilevabili d'ufficio o avanzato domande riconvenzionali o chiamato in causa altre parti, di proporre istanza di fissazione di udienza anche con la comparsa di costituzione, dal momento che la norma gli consente di notificare detta istanza entro venti giorni dalla data della propria costituzione in giudizio; ne è riprova il richiamo della norma in esame nell'art. 4, comma 2: se non viene esercitata la facoltà in parola, il convenuto deve allora concedere all'attore il termine di trenta giorni per l'eventuale replica;

la norma in esame consente, dunque, al convenuto di optare per l'immediato inizio del giudizio (per l'inizio, cioè, della fase processuale che si deve svolgere dinanzi al giudice) senza dar modo all'attore di replicare alle proprie difese e alle proprie richieste istruttorie; con la conseguente inammissibilità del deposito della memoria di replica prevista nel successivo art. 6 e con l'impossibilità, tra l'altro, per l'attore di depositare nuovi documenti e di formulare nuove richieste istruttorie;

se l'art. 10 del citato d.lgs. prevedesse che nel caso di specie l'attore conservi la facoltà di replicare alle istanze istruttorie del convenuto e, soprattutto, la facoltà di chiedere l'ammissione di quegli ulteriori mezzi istruttori diventati necessari, o perfino indispensabili, proprio alla luce delle prime, la norma che si sta esaminando potrebbe dirsi immune da censure di incostituzionalità; ed infatti, tutti i precedenti giudiziari menzionati dalla difesa della Banca convenuta (e versati in atti) concludono per la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, lettera *c*) partendo dall'erroneo presupposto che l'art. 10 consenta quella «replica» che la predetta norma impedisce;

l'art. 10 è invece categorico nello stabilire che a seguito dell'istanza di fissazione di udienza è preclusa ogni modificazione delle istanze istruttorie e delle conclusioni già proposte (comma 1) e che, salvo il caso in cui il giudice si avveda della necessità o dell'opportunità di integrare il contraddittorio, le parti si intendono decadute dalla facoltà di proporre nuove eccezioni, di precisare o modificare domande ed eccezioni pregresse, di formulare ulteriori istanze istruttorie, di depositare nuovi documenti (comma 2); apparente ai presenti fini irrilevante che poi detta decadenza non sia rilevabile dal giudice; né tanto meno può valere, ai fini che qui interessano, il richiamo alle «memorie conclusionali» che le parti possono depositare cinque giorni prima dell'udienza collegiale (art. 12, comma 3, lettera e) che di certo non potranno contenere altro che argomentazioni difensive e, se mai, mere confutazioni della ritualità delle richieste istruttorie avverse;

deve, quindi, tra l'altro ipotizzarsi che nel caso in cui il convenuto provvedesse a depositare con la comparsa di costituzione uno o più documenti capaci di incidere negativamente sulla posizione giuridica dell'attore questi non avrebbe modo di proporre querela di falso, di chiedere al giudice l'ordine di esibizione di altra documentazione a mani del solo convenuto, di deferire a questi interrogatorio formale sulle modalità di formazione di quel documento, di produrre documenti successivi e potenzialmente idonei a togliere efficacia alle produzioni avverse;

le repliche istruttorie previste nel rito ordinario sono appunto finalizzate ad assicurare che entrambe le parti siano messe in grado di difendersi utilizzando i mezzi istruttori previsti dalla legge processuale (artt. 3, comma 1, e 24, comma 2 Cost.) e più utili al caso e proprio per tale ragione non è consentito formularne di ulteriori con scritti successivi (salvo il sopravvenire di fatti nuovi);

perfino nel rito del lavoro è prevista la possibilità che il giudice ammetta richieste istruttorie che la parte adduca non aver potuto proporre prima (art. 420, comma 5, c.p.c.), e in tal caso è concesso termine alla controparte per avanzare analoga richiesta (art. 420, comma 7, c.p.c.);

l'esigenza di concentrazione e speditezza che dovrebbe aver animato il testo normativo in esame, e dunque anche la norma che si commenta, trova ampia negazione nel meccanismo delle repliche ulteriori previsto dall'art. 7 dello stesso d.lgs. che consente lo scambio di almeno altre tre memorie per ciascuna delle parti in causa con previsione di termini destinati a raddoppiarsi nel caso in cui le parti siano più di due;

strida, pertanto, col meccanismo processuale da ultimo richiamato, il divieto previsto nella norma che si è chiamati ad applicare e che impedisce all'attore la formulazione di qualsivoglia ulteriore richiesta istruttoria nel caso in cui il convenuto abbia optato per l'immediato inizio del giudizio; contrasta, inoltre, tale previsione col principio costituzionale della parità processuale delle parti che si attua per il tramite del diritto al contraddittorio (art. 111, comma 2, Cost.);

P. Q. M.

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2 lettera c), nonché del richiamo di tale norma nell'art. 4, comma 2, decreto legislativo 17 gennaio 2003 n. 5, per violazione degli artt. 3, comma 1, 24, comma 2, e 111, comma 2, della Costituzione;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la notifica della presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato.

Verbania, addì 23 gennaio 2006

Il presidente: MASSA

06C0394

N. 137

*Ordinanza del 20 giugno 2005 (pervenuta alla Corte costituzionale il 20 aprile 2006)
emessa dal Giudice di pace di Gorizia nel procedimento civile vertente tra Bevilacqua Mario contro Prefetto di Gorizia*

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Proponibilità da parte del trasgressore (o dei soggetti coobbligati in solido) «qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta nei casi in cui è consentito» - Conseguente inammissibilità del ricorso proposto dopo il suddetto pagamento - Disparità di trattamento fra cittadino e P.A., nonché fra cittadini a seconda che ricorrano all'autorità giudiziaria contro l'ordinanza ingiunzione prefettizia o contro il verbale di contestazione - Contrasto con il diritto all'egualanza e con il compito della Repubblica di rimuovere le limitazioni di fatto alla libertà e all'egualanza - Violazione del diritto di azione e di difesa.

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

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta in data 16 novembre 2004 al n. 296 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2004 e vertente tra Bevilacqua Mario da Mossa (Gorizia), via Isonzo n. 1, rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Macor da Gorizia, Corso Italia n. 51, opponente;

Prefetto di Gorizia, in persona del Vice Prefetto aggiunto dott. Fabrizio Di Stefano, opposto.

F A T T O

Il giorno 10 ottobre 2004, verso le ore 18.45, sulla via IV Novembre, in Piedimonte (Gorizia), in prossimità del civico n. 24, il signor Bevilacqua Mario, alla guida dell'autovettura Fiat «Punto» targa AR 007 CB, causa l'insufficiente distanza di sicurezza tenuta al cospetto del veicolo che lo precedeva nella marcia, andava a tamponare l'autovettura Renault «Megane» targata CC 425 EP così violando l'art. 149, comma 4, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285; inoltre, ometteva di fermarsi sul luogo del sinistro, proseguendo la marcia verso casa, ove veniva poi rintracciato dalla pattuglia della Polizia stradale di Gorizia, e così violando l'art. 185, comma 5 del medesimo d.lgs.

In data 28 ottobre 2004, con ricorso depositato in cancelleria il 16 novembre 2004, il, signor Bevilacqua Mario proponeva opposizione avverso il verbale di contestazione nr. UFF/1534 - Rif. 239965/11-10- 2004/55368 della Sezione Polizia stradale di Gorizia, che prevedeva la sanzione pecuniaria amministrativa di € 33,60 e la detrazione di 3 punti dalla patente di guida per la violazione dell'art. 149/4 e la sanzione pecuniaria amministrativa di € 250,00 nonché la detrazione di 4 punti dalla patente di guida per la violazione dell'art. 189/5.

Il ricorrente contestava *in toto* la decurtazione dei 7 punti sulla patente di guida perché nel verbale di contestazione, pur non essendogli state contestate le violazioni nell'immediatezza del fatto, era stato indicato sia quale conducente sia quale obbligato in solido.

Il ricorrente provvedeva al pagamento delle sanzioni pecuniarie amministrative a mente del *dictum* della sentenza 25 febbraio 2004, n. 3735, Sez. I, della suprema Corte di cassazione ove si statuisce che: «Peraltro, questa Corte ha già affrontato e risolto il problema dell'interesse sostanziale del trasgressore ad impugnare la decisione amministrativa con la quale viene irrogata la sanzione amministrativa nonostante il pagamento cautelativo di quanto ingiunto», e che «il pagamento della somma portata dall'ordinanza ingiunzione, potendo ricollegarsi alla volontà dell'intimato di sottrarsi all'esecuzione forzata esperibile in base a detto provvedimento non comporta di per se stesso acquiescenza, ma incide sull'interesse ad insorgere avverso provvedimento medesimo, ai sensi dell'art. 22 legge n. 689/1981».

Sosteneva il ricorrente se è vero che tale principio è stato enunciato con riferimento all'ipotesi in cui il pagamento viene effettuato dopo la notifica dell'ordinanza-ingiunzione (principio riconfermato in Cass. Civ., sez. I,

11 febbraio 2005, n. 2862), è pur vero che non può non valere anche nel caso in cui il pagamento venga effettuato prima di detta notificazione, e pure nella fase della pendenza del termine per proporre ricorso al giudice di pace, posto che in caso di mancata proposizione del ricorso il verbale di contestazione costituisce titolo per l'esecuzione indipendentemente dall'emissione di ordinanza-ingiunzione prefettizia.

La Prefettura di Gorizia, nella comparsa di risposta del 14 febbraio 2005 chiedeva al giudice di pace di dichiarare l'inammissibilità del ricorso in esame avendo il ricorrente provveduto al pagamento delle sanzioni amministrative in misura ridotta così come stabilito dall'art. 204-bis primo comma. del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, inserito nel Codice della Strada dall'art. 4, comma 1-*septies* del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella l. 1° agosto 2003, n. 214.

D I R I T T O

Esaminati gli atti, questo giudice rileva come il ricorso in opposizione a sanzione amministrativa sia stato depositato in cancelleria in data 16 novembre 2004, ancorché l'art. 204-bis, comma 1, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 inserito nel Codice della Strada dall'art. 4, comma 1-*septies* del d.l. 27 giugno 2003 n. 151, convertito, con modificazioni nella legge 1° agosto 2003 n. 214, stabilisca espressamente: «Alternativamente alla proposizione del ricorso di cui all'art. 203, il trasgressore o gli altri soggetti indicati nell'art. 196, qualora non sia stato effettuato il versamento in misura ridotta nei casi in cui è consentito, possono proporre ricorso al giudice di pace competente per territorio del luogo in cui è stata commessa la violazione, nel termine di sessanta giorni dalla data di contestazione o di notificazione».

Questo giudice ritiene che il primo comma dell'art. 204-bis non sia conforme a Costituzione e intende pertanto sollevare come in effetti solleva, incidente di costituzionalità nei termini che seguono.

Sulla rilevanza della questione

Nel caso che ci occupa il collegamento giuridico, e non di mero fatto, tra la *res giudicanda* e la norma ritenuta incostituzionale, appare del tutto evidente.

Infatti, ove si ritenesse il comma 1 dell'art. 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003 n. 214 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 27 giugno 2003 n. 151, conforme a Costituzione il ricorso andrebbe dichiarato inammissibile mentre ove per contro, si ritenesse il predetto disposto in contrasto con la Costituzione la suddetta opposizione dovrà essere esaminata nel merito.

Sulla non manifestata infondatezza

Violazione dell'art. 3 Cost.

Per ritenere il primo comma dell'art. 204-bis conforme a Costituzione occorrerebbe affermare che la diversa posizione che il legislatore ha riservato a cittadino e pubblica amministrazione, oltre che a cittadino che ricorre all'autorità giudiziaria contro l'ordinanza ingiunzione *ex art. 205 C.d.S.* e cittadino che ricorre alla medesima autorità giudiziaria contro il verbale di contestazione ai sensi del soprarchiamato comma 1 dell'art. 204-bis C.d.S., non violi alcun precezzo costituzionale.

Tale assunto, tuttavia non viene condiviso da questo giudice in quanto la normativa in parola lede il diritto fondamentale dell'individuo espressamente tutelato dall'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana, ponendo i soggetti che hanno provveduto al pagamento della sanzione amministrativa irrogata con l'ordinanza ingiunzione, nella condizione di poter proporre opposizione davanti all'autorità giudiziaria, così come stabilito dall'art. 205 del C.d.S., mentre per i soggetti che hanno provveduto al pagamento della sanzione amministrativa in misura ridotta irrogata con il verbale di contestazione non è loro ammesso di poter tutelare i propri diritti proponendo ricorso al giudice di pace.

Né è sostenibile la tesi che il soggetto con l'effettuato pagamento in misura ridotta, quando è consentito, abbia prestato acquiescenza al verbale di contestazione, potendo ricollegarsi tale pagamento della somma portata dal verbale di contestazione alla volontà dell'intimato di sottrarsi all'esecuzione forzata esperibile in base a detto provvedimento, così come stabilisce il comma 3 dell'art. 203 del C.d.S. che recita «qualora nei termini previsti non stato proposto ricorso (al prefetto) e non sia avvenuto il pagamento in misura ridotta, il verbale costituisce titolo esecutivo ...». Né dovrebbe tale pagamento in misura ridotta incidere sull'interesse dell'autore della violazione amministrativa a insorgere in sede giurisdizionale avverso la sanzione irrogata con il provvedimento sanzionatorio.

Del tutto evidente, alla luce di quanto sopra, come il disposto che questo giudice ritiene incostituzionale si presti a tale censura in quanto l'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana prevede che compito della Repubblica è rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Violazione dell'art. 24 Cost.

L'ingiustificato ostacolo imposto per la tutela dei diritti del cittadino davanti al giudice di pace nel caso di avvenuto pagamento in misura ridotta nei casi in cui è consentito contrasta con l'art. 24 Cost. il quale espressamente prevede che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi ed aggiunge che la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

La sola lettura della norma costituzionale fa apparire palese il netto contrasto di quest'ultima con il primo comma dell'art. 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 27 giugno 2003, n. 151.

È indubbio che detto primo comma dell'art. 204-bis C.d.S. induce il ricorrente, di fatto, a desistere dal tutelare i propri diritti in sede giurisdizionale successivamente all'effettuazione del pagamento della sanzione amministrativa e scoraggia l'unico mezzo di tutela che quest'ultimo ha la propria disposizione senza dover percorrere prima la strada del ricorso al prefetto e dell'opposizione all'ordinanza ingiunzione.

P. Q. M.

Visti gli art. 134 Cost. e 23 l. n. 87/1953, ritenutane la rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis, comma 1 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003 n. 214 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione della Repubblica italiana. nella parte in cui a pena di inammissibilità prevede che il ricorso al giudice di pace competente per territorio può essere proposto dal trasgressore o dagli altri soggetti indicati nell'art. 196, «qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta nei casi in cui è consentito»;

Sospende il presente giudizio n. 296 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2004;

Manda alla cancelleria di provvedere alla immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

Manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Gorizia, addì 20 giugno 2005

Il giudice di pace: SGRAZZUTTI

06C0395

AUGUSTA IANNINI, direttore

FRANCESCO NOCITA, redattore



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 6 0 5 1 0 *

€ 6,00