

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 148° — Numero 10

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 7 marzo 2007

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00198 ROMA - CENTRALINO 06 85081

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 57. Sentenza 19 febbraio - 2 marzo 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Norme della Regione Siciliana - Istituzione del registro degli amministratori di condominio - Facoltà di iscrizione dei soggetti che hanno esercitato per almeno due anni tale attività - Evocazione generica di parametri costituzionali - Inammissibilità della questione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 20 gennaio 2006, stralcio VIII.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, e 120.

Professioni - Norme della Regione Siciliana - Istituzione del registro degli amministratori di condominio - Facoltà di iscrizione dei soggetti che hanno esercitato per almeno due anni tale attività - Lamentata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 20 gennaio 2006, stralcio VIII.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Professioni - Norme della Regione Marche - Istituzione del registro degli amministratori di condominio e di immobili - Individuazione dei requisiti professionali per l'iscrizione - Violazione dei principi fondamentali in materia di «professioni» - Illegittimità costituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale della restante parte della legge impugnata.

- Legge della Regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.....

Pag. 9

N. 58. Sentenza 19 febbraio - 2 marzo 2007.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Servizio militare - Servizio Civile Nazionale - Accreditamento degli enti di servizio civile nazionale - Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri-Ufficio Nazionale per il servizio civile - Limitazioni imposte a Regioni e Province autonome all'iscrizione all'albo nazionale e agli albi regionali e provinciali - Ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta - Violazione del principio di leale collaborazione con conseguente menomazione delle attribuzioni costituzionalmente tutelate - Non spettanza allo Stato della potestà in contestazione in assenza di intesa - Annullamento della circolare ministeriale impugnata *in parte qua* - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio Nazionale per il servizio civile nazionale, 2 febbraio 2006, paragrafo 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 52, 97, 114, 116, 117 e 118; legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), artt. 2, 3 e 4; d.lgs. 5 aprile 2002, n. 77, artt. 2, 5 e 6; legge 6 marzo 2001, n. 64, artt. 1 e 3

» 16

N. 59. Sentenza 19 febbraio - 2 marzo 2007.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Giudizio civile per risarcimento danni a seguito delle dichiarazioni rese da un parlamentare - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Tribunale di Roma - Sussistenza del nesso funzionale tra dichiarazioni rese *extra moenia* e atti tipici della funzione parlamentare - Spettanza al Senato della Repubblica della potestà contestata.

- Deliberazione del Senato della Repubblica 30 giugno 2004.
- Costituzione, art. 68, primo comma Pag. 23

N. 60. Ordinanza 19 febbraio - 2 marzo 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza sociale - Pensione di reversibilità - Titolare di pensione diretta e di reversibilità in regime di contitolarità - Diritto alla doppia integrazione cristallizzata in caso di cessazione della contitolarità dopo il 30 settembre 1983 - Esclusione secondo l'interpretazione delle Sezioni Unite della Cassazione - Lamentata ingiustificata disparità di trattamento tra il coniuge vedovo con figli minori divenuti maggiorenni dopo il 30 settembre 2003 e il coniuge vedovo senza figli, nonché dedotto contrasto con il principio di tutela della famiglia - Omessa descrizione della fattispecie e contraddittorietà del *petitum* - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 21 luglio 1965, n. 903, art. 22.
- Costituzione, artt. 3 e 31 » 27

N. 61. Ordinanza 19 febbraio - 2 marzo 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Udienza preliminare - Ricusazione - Impossibilità per il giudice ricusato di pronunciare il decreto che dispone il giudizio - Mancata previsione - Dedotta irragionevolezza e disparità di trattamento tra imputati, nonché violazione del diritto di difesa e dei principi del giusto processo - Carenza di motivazione sui presupposti interpretativi che condizionano la rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. pen., art. 37, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111 » 29

N. 62. Ordinanza 19 febbraio - 2 marzo 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Materiale probatorio utilizzabile ai fini della decisione - Inclusione degli atti di investigazione difensiva - Lamentata violazione del principio del contraddittorio nella formazione della prova - Questione sollevata in forma ancipite - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. pen., artt. 438 e 442, comma 1-*bis*.
- Costituzione, art. 111 » 32

N. 63. Ordinanza 19 febbraio - 2 marzo 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Dibattimento - Pronuncia di esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del fatto - Consenso dell'imputato e della parte offesa - Necessità - Lamentata lesione del principio di soggezione del giudice solo alla legge ed eccesso di delega - Dedotta ingiustificata disparità di trattamento tra imputati maggiorenni e imputati minorenni, con violazione del diritto di difesa nonché dei principi del giusto processo e dei principi della meritevolezza e proporzionalità della pena - Erroneità del presupposto interpretativo e conseguente inadeguatezza della motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 34, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 27, 76, 101 e 111.....

Pag. 35

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 8. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 febbraio 2007 (della Regione Toscana).

Amministrazione pubblica - Istituzione dell'Agenzia per la formazione dei dirigenti e dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni - Organismi da utilizzare per le iniziative di formazione e di aggiornamento - Obbligo di scelta tra le sole strutture accreditate e certificate, secondo criteri determinati con regolamenti interministeriali, dall'Agenzia e inserite in apposito elenco nazionale - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata centralizzazione della funzione di accreditamento e certificazione delle istituzioni formative, pubbliche e private - Denunciata lesione della sfera di autonomia delle Regioni e degli enti locali, nelle materie di competenza residuale della formazione professionale e della organizzazione interna, lesione della funzione amministrativa in assenza di presupposti per l'attrazione in sussidiarietà, mancato coinvolgimento delle Regioni.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 581, 583 e 585.
- Costituzione, artt. 117, quarto comma, e 118

» 41

N. 69. Ordinanza del Tribunale di Chiavari (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007) del 15 maggio 2006.

Patrocinio a spese dello Stato - Spese di giustizia - Revoca del decreto di ammissione al patrocinio per difetto originario di una condizione di ammissibilità (nella specie certificazione dell'autorità consolare) - Giudice competente a disporre la revoca - Asserita omessa attribuzione del potere di revoca anche al giudice procedente nella fase di liquidazione - Denunciata lesione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, di responsabilità dei funzionari e dipendenti dello Stato e di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 112.
- Costituzione, artt. 3, 28 e 97

» 46

- N. 70. Ordinanza del Tribunale di Roma (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007) del 3 luglio 2003.

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Violazione del principio di ragionevolezza - Parità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato più grave - Deteriore trattamento rispetto ad analogo reato - Ingiustificata compressione della libertà personale.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3 e 13

Pag. 52

- N. 71. Ordinanza del Tribunale di Cagliari (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007) del 19 maggio 2006.

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze inerenti alla persona del colpevole nel caso previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. (recidiva reiterata) - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe - Parità di trattamento di situazioni diverse - Violazione del principio di legalità - Lesione dei principi di personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena.

- Codice penale, art. 69, comma quarto, come modificato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, e 27, commi primo e terzo

» 58

- N. 72. Ordinanza della Corte d'appello di Firenze (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007) del 10 luglio 2006.

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per la parte civile di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione - Disparità di trattamento rispetto all'imputato - Lesione del principio della parità delle parti.

- Codice di procedura penale, art. 576, come modificato dall'art. 6 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
- Costituzione, artt. 3 e 111, comma secondo.....

» 63

- N. 73. Ordinanza della Corte d'appello di Torino (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007) dell'11 aprile 2006.

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Inappellabilità delle sentenze di non luogo a procedere da parte del pubblico ministero - Inammissibilità dell'appello proposto dal pubblico ministero prima dell'entrata in vigore della novella - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del principio di parità delle parti.

- Codice di procedura penale, art. 428, come sostituito dall'art. 4 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10.
- Costituzione, artt. 3 e 111

» 64

- N. 74. Ordinanza della Corte d'appello di Torino (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007) del 2 maggio 2006.

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione, al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, e sempre che la nuova prova sia decisiva e il giudice in via preliminare disponga la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del principio di parità delle parti.

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 111

Pag. 68

- N. 75. Ordinanza della Corte d'appello di Torino (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007) del 25 maggio 2006.

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione, al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, e sempre che la nuova prova sia decisiva e il giudice in via preliminare disponga la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del principio di parità delle parti.

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 111

» 70

- N. 76. Ordinanza della Corte d'appello di Torino (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007) del 1° giugno 2006.

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione, al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, e sempre che la nuova prova sia decisiva e il giudice in via preliminare disponga la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del principio di parità delle parti.

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 111

» 73

- N. 77. Ordinanza della Corte d'appello di Torino (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007) del 1° giugno 2006.

Processo penale - Appello - Modifiche normative comportanti limitazioni al potere di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento - Disciplina transitoria - Prevista inammissibilità, con ordinanza non impugnabile, dell'appello contro una sentenza di proscioglimento proposto dal pubblico ministero prima dell'entrata in vigore della novella - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Lesione del principio di parità fra le parti.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 111

» 75

N. 78. Ordinanza della Corte d'appello di Venezia del 25 ottobre 2006.

Mandato d'arresto europeo - Procedura di consegna - Condizioni - Previsione del rifiuto della consegna nel caso in cui la legislazione dello Stato membro di emissione non preveda i limiti massimi della carcerazione preventiva - Contrasto con la disciplina europea in materia (decisione quadro 10 giugno 2002/584/GAI del Consiglio dell'Unione europea) - Irragionevolezza.

- Legge 22 aprile 2005, n. 69, art. 18, comma 1, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 11 e 117, primo comma (in relazione alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio dell'Unione europea)

Pag. 78

N. 79. Ordinanza del Tribunale di Spoleto (pervenuta alla Corte costituzionale il 6 febbraio 2007) dell'11 maggio 2006.

Reati tributari - Condono fiscale - Previsione della non punibilità per determinati reati - Violazione delle norme costituzionali in materia di amnistia - Irragionevolezza - Disparità di trattamento tra cittadini - Violazione del principio di capacità contributiva - Incidenza sul dovere di osservanza della Costituzione e delle leggi - Lesione del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 15.
- Costituzione, artt. 3, 53, 54, 79 e 112

» 80

N. 80. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sez. staccata di Catania - (pervenuta alla Corte costituzionale il 6 febbraio 2007) del 24 maggio 2006.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei conseguenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Competenza, in via esclusiva, in primo grado, attribuita al T.A.R. del Lazio - sede di Roma - Irragionevole deroga al principio della competenza del T.A.R. della Regione in cui il provvedimento è destinato ad avere incidenza - Violazione del diritto di difesa e del principio del giudice naturale - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa - Violazione della norma statutaria che attribuisce al T.A.R. Sicilia le controversie di interesse regionale.

- Decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, introdotti dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 125; Statuto della Regione Siciliana, art. 23.

» 85

N. 81. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sez. staccata di Catania, dell'11 settembre 2006.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei conseguenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Competenza, in via esclusiva, in primo grado, attribuita al T.A.R. del Lazio - sede di Roma - Irragionevole deroga al principio della competenza del T.A.R. della Regione in cui il provvedimento è destinato ad avere incidenza - Violazione del diritto di difesa e del principio del giudice naturale - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa - Violazione della norma statutaria che attribuisce al T.A.R. Sicilia le controversie di interesse regionale.

- Decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, introdotti dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 125; Statuto della Regione Siciliana, art. 23

» 91

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 57

Sentenza 19 febbraio - 2 marzo 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Norme della Regione Siciliana - Istituzione del registro degli amministratori di condominio - Facoltà di iscrizione dei soggetti che hanno esercitato per almeno due anni tale attività - Evocazione generica di parametri costituzionali - Inammissibilità della questione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 20 gennaio 2006, stralcio VIII.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, e 120.

Professioni - Norme della Regione Siciliana - Istituzione del registro degli amministratori di condominio - Facoltà di iscrizione dei soggetti che hanno esercitato per almeno due anni tale attività - Lamentata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 20 gennaio 2006, stralcio VIII.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Professioni - Norme della Regione Marche - Istituzione del registro degli amministratori di condominio e di immobili - Individuazione dei requisiti professionali per l'iscrizione - Violazione dei principi fondamentali in materia di «professioni» - Illegittimità costituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale della restante parte della legge impugnata.

- Legge della Regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 127.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della delibera legislativa della Regione Siciliana del 20 gennaio 2006, recante «Riproposizione di norma concernente l'istituzione del registro degli amministratori di condominio», e degli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28 (Istituzione del registro degli amministratori di condominio e di immobili), promossi con ricorsi del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana e del Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il 27 gennaio e il 13 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 3 ed il 16 febbraio 2006 ed iscritti al n. 8 e al n. 22 del registro ricorsi 2006.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana e della Regione Marche;

Udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2007 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Uditi l'avvocato dello Stato Sergio Sabelli per il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana e per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Michele Arcadipane e Giovanni Carapezza Figlia per la Regione Siciliana e Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1.1. — Con ricorso notificato il 27 gennaio 2006 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 3 febbraio 2006, il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha promosso, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, 3, 97 e 120 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa 20 gennaio 2006, con la quale è stato approvato il disegno di legge n. 1095 — stralcio VIII, recante «Riproposizione di norma concernente l'istituzione del registro degli amministratori di condominio».

La delibera legislativa impugnata istituisce presso le Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura di ogni Provincia regionale il registro degli amministratori di condominio, al quale possono iscriversi i soggetti che hanno esercitato continuativamente ed in maniera documentata per almeno due anni tale attività.

Riferisce il Commissario ricorrente che la norma impugnata costituisce la sostanziale riproposizione di altra norma (art. 20, comma 18, del disegno di legge n. 1084), già impugnata per violazione dell'art. 117 della Costituzione ed espunta in sede di promulgazione della legge 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie).

Ad avviso del Commissario, la disposizione impugnata non si sottrae ai dubbi di costituzionalità già formulati col precedente ricorso, al quale l'attuale impugnativa fa integrale rinvio. Difatti, la Corte costituzionale ha affermato che nel vigore della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione continua a spettare allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente e che, ove non ne siano formulati di nuovi, la legislazione regionale deve svolgersi nel rispetto di quelli comunque risultanti dalla normativa statale già in vigore, dalla quale non si trarrebbe alcuno spunto che possa consentire l'iniziativa legislativa regionale nell'ambito cui si riferisce la legge impugnata.

La norma, inoltre, poiché prevede l'iscrizione in un apposito registro per lo svolgimento dell'attività in questione, attualmente non soggetta ad alcuna regolamentazione, qualora fosse applicata costituirebbe un limite al suo esercizio, ponendosi in contrasto con l'art. 120 della Costituzione.

Il Commissario dello Stato ritiene infine la disposizione impugnata inficiata da intrinseca irragionevolezza. Vi si prevede infatti l'istituzione di un registro al quale gli interessati hanno facoltà di iscriversi, in assenza della determinazione delle conseguenze derivanti dalla mancata iscrizione. La formulazione della norma sarebbe pertanto priva di quella pur minima regolamentazione, necessaria per il funzionamento del registro in questione.

1.2. — Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituita la Regione Siciliana, concludendo per l'inammissibilità o la manifesta infondatezza del ricorso.

La ragione di inammissibilità discenderebbe dal fatto che le censure sarebbero apoditticamente formulate, ancorate a motivazioni apparenti, in quanto effettuate richiamando il contenuto di altro ricorso proposto dal medesimo Commissario, e sorrette esclusivamente da inadeguate e scarse argomentazioni. La carenza di motivazione non consentirebbe di valutare gli specifici profili di contrasto con i parametri evocati, nonché, conseguentemente, di individuare con precisione i termini della questione.

Nel merito, la Regione Siciliana non ignora che, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 355 del 2005), esula dalla competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di professioni l'istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) per l'esercizio di attività professionali.

Osserva, peraltro, che nella specie non si sarebbe in presenza dell'istituzione di un albo o di un registro la cui funzione sia quella di individuare una professione, limitandone l'esercizio soltanto agli iscritti o riservando sol-

tanto ad essi altre facoltà, facilitazioni e particolari benefici correlati all'esercizio dell'attività in questione. Infatti, diversamente dalla norma già impugnata dal Commissario dello Stato ed espunta in sede di promulgazione della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19 (la quale dettava la disciplina delle modalità e dei requisiti per l'iscrizione, con la determinazione dei compensi per l'attività e la previsione di un esame abilitativo), la norma oggi all'esame della Corte si limiterebbe a prendere atto della realtà della sussistenza dell'attività, spesso di lavoro autonomo, di amministratore di condominio, per prevedere l'iscrizione in un registro di tutti coloro che esercitino continuativamente, per almeno due anni, tale attività. Tale iscrizione non sarebbe neppure correlata direttamente alla ricorrenza di altri parametri che connotino l'attività medesima in termini di lavoro autonomo, ben potendosi richiedere l'iscrizione da parte di soggetti che amministrano gratuitamente condomini nei quali sono direttamente interessati come proprietari o conduttori.

Si avrebbe riguardo, pertanto, non già ad una professione, ma ad un'attività lecita non regolamentata, con la creazione di un elenco avente una funzione meramente conoscitiva.

La legittimità della norma regionale — nella limitata portata ad essa attribuibile in forza di una corretta interpretazione — sarebbe confermata dal d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131).

Ciò varrebbe ad escludere qualsiasi violazione, non solo dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, ma anche degli artt. 3 e 120 della Costituzione (parametri, questi ultimi, che sarebbero evocati senza alcuna argomentazione).

Ad avviso della Regione, l'applicazione della disposizione non ostacolerebbe in alcun modo l'esercizio del diritto al lavoro, dal momento che l'iscrizione o meno nel registro non determina alcuna preclusione all'esplicazione delle attività di amministrazione di condominio quale prestazione di lavoro autonomo.

Del pari infondato sarebbe il richiamo all'art. 3 della Costituzione, giacché nessuna discriminazione può discendere dalla previsione di iscrizione in un elenco che non determina né preclusioni né ampliamenti di facoltà.

Né sarebbe configurabile la violazione dell'art. 97 della Costituzione: la norma denunciata non disciplina una professione, ma tende alla istituzione di registri con funzione meramente conoscitiva, anche per consentire ai soggetti che volontariamente vi si iscrivono di contattare altri iscritti, con cui relazionarsi ai fini di un normale interscambio di esperienze e conoscenze.

Di qui un ulteriore motivo di inammissibilità del ricorso, derivante dalla circostanza che esso si fonderebbe in realtà su un travisamento della portata applicativa della norma denunciata. Prima di investire la Corte costituzionale di una questione di costituzionalità, il ricorrente avrebbe dovuto procedere ad una verifica della possibilità di giungere ad una lettura della norma in armonia con la Costituzione.

2.1. — Con ricorso notificato il 13 febbraio 2006 e depositato nella Cancelleria di questa Corte il 16 febbraio 2006, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28 (Istituzione del registro degli amministratori di condominio e di immobili), deducendone il contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Con la suddetta legge, la Regione ha istituito il registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili (art. 1), subordinando, tra l'altro, l'iscrizione nel suddetto registro, per un verso, al possesso di un attestato di qualifica professionale (art. 2, comma 1, lettera *a*), che viene rilasciato dalla Regione a seguito del superamento di un esame da tenersi al termine del relativo corso di formazione (art. 3, comma 3, e connesso art. 9), e, per altro verso, all'iscrizione in diversi ed ulteriori albi professionali considerati affini a quello degli operatori in questione (art. 2, comma 1, lettera *b*).

Premesso che la figura e le funzioni dell'amministratore di condominio sono regolate dagli artt. 1129 e seguenti del codice civile; che, anche secondo la giurisprudenza di legittimità, nessuna norma dell'ordinamento statale prevede l'esistenza di un albo professionale degli amministratori di condominio; e che una precorsa iniziativa di legge nazionale volta a prevedere l'istituzione di un apposito albo non ha avuto esito positivo, anche in relazione alla posizione assunta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, secondo la quale l'albo in questione sarebbe non necessario e violerebbe le norme sulla concorrenza; il ricorrente sostiene che la Regione

Marche, con la legge impugnata, avrebbe istituito, senza alcun riferimento a norme statali di principio, un registro regionale, l'accesso al quale è negato a chi non possieda determinati requisiti e non superi un particolare esame di abilitazione.

Siffatta previsione contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Difatti, il riconoscimento, da parte della legislazione regionale, di una professione non prevista né istituita da leggi statali eccederebbe la competenza regionale, dal momento che, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 424, 405, 355 e 319 del 2005 e nn. 359 e 353 del 2003), resta riservata alla legislazione dello Stato la formulazione dei principi fondamentali in materia di professioni, tra cui l'individuazione delle varie figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici.

In assenza, dunque, della previa individuazione, da parte dello Stato, della figura professionale dell'amministratore di condominio e di immobili e della definizione dei contenuti e dei requisiti culturali e tecnico-professionali afferenti la qualifica dell'operatore di cui trattasi, la potestà concorrente delle Regioni dovrebbe rispettare il principio fondamentale secondo cui l'istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali) per l'esercizio di attività professionali è prerogativa esclusiva del legislatore nazionale, avendo gli stessi una funzione individuatrice delle professioni, preclusa in quanto tale alla competenza regionale.

Infine, il ricorrente ricorda che analoghe previsioni contenute nella legge della Regione Abruzzo 19 novembre 2003, n. 17, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 355 del 2003.

2.2. — Si è costituita la Regione Marche, concludendo per la non fondatezza della questione.

Ad avviso della Regione, la normativa impugnata non inciderebbe nella materia delle professioni, ma interverrebbe a sostegno della formazione professionale, materia che comprende, tra l'altro, il complesso degli interventi volti al perfezionamento, alla riqualificazione e all'orientamento professionale, secondo la disciplina data dall'art. 141 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Tale materia appartiene, nell'assetto definito dal nuovo art. 117 della Costituzione, alla competenza residuale delle Regioni (sentenze nn. 384, 175, 51 e 50 del 2005 e n. 13 del 2004).

Osserva la Regione che la legge regionale non intende affatto individuare una figura professionale, perché la mancata iscrizione nel registro non preclude il libero esercizio dell'attività di amministratore di condominio e di immobili. Ciò confermerebbe l'assunto in base al quale si tratterebbe, nel caso di specie, di una normativa rientrante nell'area della formazione professionale, che trova il suo fondamento nella competenza residuale della Regione in materia, legittimando la Regione stessa a disciplinare anche i profili necessari ad assicurare la tutela dell'affidamento dei terzi. Del resto, lo stesso d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, nel recare la ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, delimita il proprio ambito di applicazione escludendo gli albi, i registri, gli elenchi o i ruoli nazionali previsti a tutela dell'affidamento del pubblico.

Di conseguenza, inconferente sarebbe il richiamo alla sentenza n. 355 del 2005, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2003, giacché quest'ultima legge, al contrario di quanto prevede l'art. 2, comma 4, della legge della Regione Marche n. 28 del 2005, precludeva l'esercizio della professione ai non iscritti nel registro regionale.

Viceversa, l'analogia sarebbe prospettabile con la legge della Regione Lazio 12 novembre 2002, n. 40 — non impugnata dallo Stato —, la quale ha istituito il registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili «a garanzia della professionalità della relativa attività, nonché dei diritti dei proprietari e degli inquilini», e dettato le norme relative all'iscrizione nel registro, alla sua tenuta, alle forme di pubblicità.

Parimenti inconferente sarebbe il richiamo dell'Avvocatura alla posizione assunta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, secondo la quale l'albo in questione sarebbe non necessario e violerebbe le norme sulla concorrenza. Difatti, l'Autorità antitrust, nel parere del 9 gennaio 2006, ha ritenuto restrittivo della concorrenza l'elenco previsto nel testo unificato dei disegni di legge recanti modifiche alla normativa in materia di condominio perché «non appare idoneo ad assicurare all'utente-consumatore dei servizi in esame la capacità tecnica e professionale degli amministratori iscritti. La norma infatti non attribuisce alle Camere di commercio il compito di promuovere la formazione degli amministratori di condominio al fine di garantirne l'aggiornamento delle conoscenze, né di vigilare sui loro comportamenti». In definitiva, secondo la Regione, per l'Autorità garante non sarebbe lesiva dei principi della concorrenza l'istituzione di un elenco che abbia la finalità, come nella specie, di promuovere la formazione professionale degli iscritti.

2.3. — In prossimità dell'udienza, la Regione Marche ha depositato una memoria illustrativa.

Secondo la difesa della Regione, con riferimento alle professioni non ordinistiche (per accedere alle quali non è obbligatorio il superamento di un esame di Stato e per il cui esercizio non è obbligatoriamente richiesta l'iscrizione ad un albo o ad un elenco), alla legge regionale sarebbero riservati spazi maggiori di intervento, naturalmente nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalle leggi-quadro statali. Questo comporterebbe che in nessun caso la legge cornice potrebbe restringere il campo di intervento regionale qualificando come inderogabili, in quanto di principio, disposizioni che coprano la materia in ogni suo profilo.

Nella memoria si richiama, in particolare, la sentenza n. 459 del 2005, con la quale la Corte ha dichiarato non fondata una questione di costituzionalità avente ad oggetto la legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, recante disciplina delle attività turistiche di accompagnamento. Con tale sentenza, la Corte ha riconosciuto che la legge impugnata non erode l'area della figura professionale della guida alpina, ma opera nell'area lasciata alla discrezionalità del legislatore regionale dalla vigente legislazione di cornice in materia turistica.

Ribadisce la Regione che la normativa impugnata interviene a sostegno della formazione professionale e che la mancata iscrizione nel registro regionale non preclude il libero esercizio dell'attività di amministratore di condominio e di immobili, per cui con la normativa introdotta non si intende individuare una figura professionale, né disciplinarne l'autonomo ordinamento. Infatti, elemento essenziale per la rilevanza giuridica dell'albo professionale è il carattere di esclusività proprio dell'attività svolta in relazione ad una determinata professione, nel senso che tale attività possa essere svolta solo dai soggetti appartenenti a quella professione e non si tratti di lavoro autonomo che possa formare oggetto di libero esercizio da parte di qualsiasi soggetto indipendentemente dall'abilitazione e dall'iscrizione nell'albo professionale.

L'attività di amministratore di condominio è pienamente libera e affidata esclusivamente all'autoregolamentazione delle varie associazioni di categoria presenti nel mercato immobiliare. In tale contesto — si sostiene — è ben ammissibile una disciplina diretta alla qualificazione degli operatori del settore.

Infine, nella memoria si ricorda che nel campo della formazione professionale sono state emanate diverse leggi regionali, istitutive di organi consultivi di cui fanno parte ordini e collegi professionali, regionali e provinciali. Tali leggi — osserva la Regione — non sono state impuginate dallo Stato, che ha evidentemente ritenuto che la competenza regionale concorrente in materia di professioni permettesse iniziative dirette a favorire la valorizzazione e la qualificazione delle professioni.

Considerato in diritto

1.1. — La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana investe la delibera legislativa dell'Assemblea regionale Siciliana 20 gennaio 2006, con la quale, in sede di approvazione del disegno di legge n. 1095 — stralcio VIII, recante «Riproposizione di norma concernente l'istituzione del registro degli amministratori di condominio», è stato istituito presso le Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura di ogni Provincia regionale il registro degli amministratori di condominio, cui possono iscriversi i soggetti che hanno esercitato continuativamente ed in maniera documentata per almeno due anni tale attività. Ad avviso del ricorrente, la delibera legislativa sarebbe in contrasto: con l'art. 117, secondo comma, della Costituzione, per mancato rispetto dei principi fondamentali della materia; con l'art. 120 della Costituzione, giacché la legge, ove applicata, porrebbe limiti allo svolgimento dell'attività per i non iscritti al registro; con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, per intrinseca irragionevolezza, in quanto la formulazione della norma sarebbe priva di quella pur minima regolamentazione, necessaria per il funzionamento del registro.

1.2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28 (Istituzione del registro degli amministratori di condominio e di immobili), i quali individuano i requisiti necessari per l'iscrizione nel registro degli amministratori di condominio e di immobili e prevedono l'organizzazione, da parte della Regione, di appositi corsi di formazione profes-

sionale, con relativi esami finali. Ad avviso del ricorrente, le disposizioni denunciate violerebbero l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, giacché il riconoscimento, da parte della legislazione regionale, di una professione non prevista né istituita da leggi statali eccederebbe la competenza regionale.

2. — I due giudizi possono essere riuniti, vertendo entrambi sulla legittimità costituzionale di disposizioni legislative regionali recanti l'istituzione del registro degli amministratori di condominio.

3.1. — La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la delibera legislativa della Regione Siciliana, prospettata dal Commissario dello Stato in riferimento agli articoli 117, secondo comma, e 120 della Costituzione, deve essere dichiarata inammissibile.

Tali parametri sono infatti invocati genericamente. In particolare, per quanto riguarda l'art. 117 della Costituzione, non sono indicati né la materia di competenza legislativa esclusiva statale o quella di competenza legislativa concorrente — là dove in realtà si sia voluto fare riferimento, non al secondo, ma al terzo comma della citata norma costituzionale — che sarebbe lesa dalla delibera legislativa regionale, né i principi fondamentali ai quali la Regione non si sarebbe attenuta. L'art. 120 della Costituzione, poi, è richiamato senza in alcun modo spiegare come la previsione normativa denunciata sia suscettibile di limitare l'attività lavorativa dei non iscritti.

3.2. — Non fondata è la questione di legittimità costituzionale della medesima delibera legislativa sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione. Deve infatti escludersi che sia configurabile il lamentato vizio di irragionevolezza solo perché — secondo la prospettazione formulata dal Commissario — la delibera legislativa si limita a recare l'istituzione del registro degli amministratori di condominio, prevedendo la facoltà per gli interessati, che abbiano esercitato per almeno due anni tale attività, di iscriversi ad esso, senza dettare la disciplina degli ulteriori e conseguenti aspetti di dettaglio.

4. — La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto gli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche n. 28 del 2005 è fondata.

4.1. — La legge regionale istituisce, presso la struttura competente della giunta regionale, il registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili (art. 1); prevede (art. 2, comma 1) che nel registro possono essere iscritti coloro che siano in possesso di determinati requisiti professionali (il conseguimento dell'attestato di qualifica professionale rilasciato dalla Regione o l'iscrizione in altri albi di ordini o collegi professionali affini); affida alla Regione (art. 3, commi 1 e 3) il compito di promuovere e organizzare corsi di formazione professionale per il conseguimento della qualifica di amministratore di condominio e di immobili, rimandando ad un successivo provvedimento della giunta regionale la determinazione delle modalità di svolgimento dei corsi e dei relativi esami.

4.2. — L'istituzione di detto registro, l'individuazione dei requisiti professionali per l'iscrizione in esso e la previsione di corsi ed esami finali per il conseguimento dell'attestato professionale necessario a tali fini rientrano nella materia delle professioni, e cioè in una materia di competenza legislativa concorrente.

Questa Corte ha più volte affermato che, rispetto ad essa, debbono ritenersi riservate allo Stato sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, sia la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni, sia l'istituzione di nuovi albi (da ultimo, sentenze n. 449, n. 424, n. 423 e n. 153 del 2006). In particolare, con la sentenza n. 355 del 2005 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 19 novembre 2003, n. 17, istitutiva del registro generale degli amministratori di condominio, affermandosi che «esula [...] dai limiti della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di professioni l'istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) per l'esercizio di attività professionali, avendo tali albi una funzione individuatrice delle professioni preclusa in quanto tale alla competenza regionale».

Nella medesima direzione si è posto il d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131), il quale prevede, da un lato, che la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale (art. 1, comma 3), e, dall'altro, che la legge statale definisce i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato (art. 4, comma 2).

Non si può pervenire a conclusione diversa, come sostenuto dalla Regione Marche, facendo leva sulla circostanza che, per espressa previsione della legge regionale in esame (art. 2, comma 4), la mancata iscrizione al registro non preclude l'esercizio dell'attività di amministratore di condominio e di immobili.

Infatti l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l'iscrizione ad esso hanno, già di per sé, «una funzione individuatrice» (sentenza n. 355 del 2005) della professione, preclusa alla competenza regionale.

4.3. — L'intera legge regionale è inscindibilmente connessa con le disposizioni specificamente censurate dal ricorrente, essendo priva di autonoma portata normativa senza le disposizioni medesime. Di conseguenza, la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni stesse comporta anche la caducazione dell'intero testo della legge regionale nella sua restante parte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

1) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa della Regione Siciliana 20 gennaio 2006, recante «Riproposizione di norma concernente l'istituzione del registro degli amministratori di condominio», sollevata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, e 120 della Costituzione, dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;*

2) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della medesima delibera legislativa, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;*

3) *dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28 (Istituzione del registro degli amministratori di condominio e di immobili), e, per conseguenza, della restante parte dell'intera legge.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 marzo 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 58

Sentenza 19 febbraio - 2 marzo 2007

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Servizio militare - Servizio Civile Nazionale - Accreditamento degli enti di servizio civile nazionale - Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri-Ufficio Nazionale per il servizio civile - Limitazioni imposte a Regioni e Province autonome all'iscrizione all'albo nazionale e agli albi regionali e provinciali - Ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta - Violazione del principio di leale collaborazione con conseguente menomazione delle attribuzioni costituzionalmente tutelate - Non spettanza allo Stato della potestà in contestazione in assenza di intesa - Annullamento della circolare ministeriale impugnata *in parte qua* - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio Nazionale per il servizio civile nazionale, 2 febbraio 2006, paragrafo 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 52, 97, 114, 116, 117 e 118; legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), artt. 2, 3 e 4; d.lgs. 5 aprile 2002, n. 77, artt. 2, 5 e 6; legge 6 marzo 2001, n. 64, artt. 1 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri — ufficio nazionale per il servizio civile del 2 febbraio 2006 (Norme sull'accreditamento degli enti di servizio civile nazionale), promosso con ricorso della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste notificato il 31 marzo 2006, depositato in cancelleria il 12 aprile 2006 ed iscritto al n. 6 del registro conflitti 2006.

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

Udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2007 il giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Uditi l'avvocato Giuseppe Franco Ferrari per la regione autonoma Valle d'Aosta e l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con ricorso notificato il 31 marzo 2006 e depositato il successivo 12 aprile, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri — ufficio nazionale per il servizio civile del 2 febbraio 2006 (Norme sull'accredi-

tamento degli enti di servizio civile nazionale), per l'accertamento della non spettanza allo Stato del potere di escludere la possibilità per le regioni di essere accreditate, essere sede di attuazione di progetto, essere soggetto di accordi di partenariato ed essere iscritte agli albi regionali e provinciali o all'albo nazionale degli enti di servizio civile, e per il conseguente annullamento del terzo punto del paragrafo 2 della circolare, per violazione degli artt. 2, 3, 5, 52, 97, 114, 116, 117 e 118 della Costituzione, nonché degli artt. 2, 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), con riferimento agli artt. 2, 5 e 6 del decreto legislativo del 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del servizio civile nazionale a norma dell'art. 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64), e agli artt. 1 e 3 della legge 6 marzo 2001, n. 64 (Istituzione del servizio civile nazionale).

1.1. — La ricorrente premette che, con la legge n. 64 del 2001, è stato istituito il servizio civile nazionale «al fine di consentire di concorrere, in alternativa al servizio militare obbligatorio, alla difesa della patria, con mezzi ed attività non militari» e che l'art. 2 della suddetta legge ha conferito al governo delega per l'emanazione di uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto «l'individuazione dei soggetti ammessi a prestare volontariamente servizio civile, la definizione delle modalità di accesso a detto servizio, la durata del servizio stesso — in relazione alle differenti tipologie di progetti di impiego — e i correlati trattamenti giuridici ed economici, nel rispetto dei principi di cui all'art. 1 e secondo i criteri guida di cui al comma 3 del medesimo art. 2».

Nell'esercizio della delega, il governo ha emanato il d.lgs. n. 77 del 2002 con il quale, da un lato, ha attribuito all'ufficio nazionale per il servizio civile l'organizzazione, l'attuazione e lo svolgimento del servizio civile nazionale e, dall'altro, ha demandato alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano «l'attuazione degli interventi di servizio civile secondo le rispettive competenze». Inoltre, l'art. 5 dello stesso decreto legislativo ha istituito, presso l'ufficio nazionale per il servizio civile, l'albo nazionale degli enti di servizio civile, cui possono iscriversi enti e organizzazioni in possesso dei requisiti previsti dall'art. 3 della legge n. 64 del 2001. È stata prevista anche l'istituzione, da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, degli albi regionali e provinciali, cui possono iscriversi gli enti e le organizzazioni che svolgono attività esclusivamente in ambito regionale o provinciale e che siano in possesso degli stessi requisiti previsti dall'art. 3 della legge di delegazione.

La regione aggiunge che, in sede di conferenza Stato-regioni, del 26 gennaio 2006, è stata sancita l'intesa sul protocollo relativo alle modalità di attuazione del citato d.lgs. n. 77 del 2002. Nella premessa, costituente parte integrante dell'intesa, si è testualmente specificato che «le regioni, nell'odierna seduta di questa conferenza, hanno espresso il loro avviso favorevole al conseguimento dell'intesa, con la richiesta di stralciare il seguente comma dell'art. 5 del protocollo: «I soggetti coinvolti nell'attuazione del SNC (ufficio, regioni, province autonome) non potendo rivestire contemporaneamente il ruolo di controllori e controllati, non potranno gestire progetti di SNC», richiesta che è stata accolta dal governo».

Dopo che era stata raggiunta la citata intesa, è stata emanata la circolare 2 febbraio 2006 dell'ufficio nazionale per il servizio civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con la quale, secondo la regione, si è illegittimamente disposto, al terzo punto del paragrafo 2, che «non possono essere accreditate, essere sede di attuazione di progetto, essere soggetto di accordi di partenariato e iscritte agli albi regionali e provinciali o all'albo nazionale, le stesse regioni o province autonome. Possono essere iscritte all'albo nazionale le regioni a statuto speciale e le province autonome al solo fine di presentare progetti di servizio civile nazionale nelle materie, negli ambiti e nei servizi di loro competenza, ai sensi degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, nei quali, nel restante territorio nazionale, le correlative funzioni sono svolte dalle amministrazioni dello Stato».

1.2. — La regione ritiene che tale parte della circolare violi gli artt. 2, 3, 5, 52, 97, 114, 116, 117 e 118 della Costituzione, nonché gli artt. 2, 3 e 4 dello statuto della regione Valle d'Aosta, in relazione agli artt. 2, 5 e 6 del d.lgs. n. 77 del 2002 e agli artt. 1 e 3 della legge n. 64 del 2001.

Secondo la ricorrente tutto il sistema del servizio civile, come delineato dal d.lgs. n. 77 del 2002, è improntato al principio della leale collaborazione tra enti parimenti costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.). Infatti, pur essendo coinvolta principalmente la materia «difesa e Forze armate», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione, di competenza esclusiva dello Stato, ciò non comporta l'attrazione nell'ambito della medesima di tutti gli aspetti del servizio civile.

A tale proposito la regione evidenzia come l'art. 1 della legge n. 64 del 2001 indichi tra le finalità del servizio civile nazionale la realizzazione dei principi costituzionali di solidarietà sociale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale e della formazione civica, sociale, culturale e professionale dei giovani, ambiti materiali di competenza delle regioni. Analoga prospettiva ispira gli artt. 2, comma 2, e 6, comma 6, del d.lgs. n. 77 del 2002 i quali prevedono rispettivamente che «Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano curano l'attuazione degli interventi di servizio civile secondo le rispettive competenze», e che «l'ufficio nazionale e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano curano, nell'ambito delle rispettive competenze, il monitoraggio, il controllo e la verifica dell'attuazione dei progetti di servizio civile».

Secondo la regione, dalle norme richiamate emerge con tutta evidenza l'importanza del ruolo che il legislatore statale ha attribuito alle regioni, impostazione accolta anche dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 228 del 2004 e n. 431 del 2005, dove si è precisato che allo Stato spettano in «via esclusiva solo le determinazioni organizzative meritevoli di disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale» tenuto conto che il servizio civile, pur rientrando nella materia «difesa della patria», coinvolge comunque ambiti quali «l'assistenza sociale e sanitaria», «la protezione civile», «la valorizzazione dei beni culturali e ambientali», «la promozione e organizzazione di attività culturali», «la tutela dell'ambiente» e «l'istruzione», di competenza delle regioni.

Per la difesa della ricorrente la circolare impugnata avrebbe dovuto salvaguardare le prerogative regionali in modo da rendere concreta la partecipazione delle regioni all'attuazione del servizio civile in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. e dei principi di leale collaborazione, e «di favor per il valore dell'autonomia» di cui all'art. 5 Cost.

La regione, a tale proposito, richiama il proprio statuto speciale, che all'art. 4 riserva alla Valle d'Aosta le funzioni amministrative nelle materie nelle quali essa ha potestà legislativa ai sensi degli artt. 2 e 3 dello statuto stesso. In particolare fa riferimento alle seguenti materie: «agricoltura e foreste» (art. 2, lettera *d*); «turismo e tutela del paesaggio», (art. 2, lettera *o*); «biblioteche e musei di enti locali» (art. 2, lettera *q*); «istruzione» (art. 3, lettera *g*); «assistenza e beneficenza pubblica» (art. 3, lettera *i*); «antichità e belle arti» (art. 3, lettera *k*). Inoltre, per le materie «agricoltura», «turismo», «assistenza» e «istruzione», a norma dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), la regione invoca quanto previsto nell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. che, in tali ambiti, prevede forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite dallo statuto.

La circolare, pertanto, violerebbe le disposizioni e i principi costituzionali sopra indicati.

Inoltre, secondo la ricorrente, il divieto di iscrizione agli albi, determinando l'impossibilità per la regione di partecipare all'attività esecutiva dei progetti di servizio civile, violerebbe gli artt. 5, 114 e 117, secondo comma, lettera *d*), Cost., dai quali «si ricava la volontà del legislatore costituente di garantire uno stretto collegamento tra il soggetto deputato all'intervento e la realtà di riferimento, volontà ben recepita dal legislatore nazionale». Infatti, l'art. 5 del d.lgs. n. 77 del 2002 dispone che presupposto per l'iscrizione agli albi nazionale, provinciale e regionale è il possesso dei requisiti previsti dall'art. 3 della legge n. 64 del 2001, vale a dire : *a*) assenza di scopo di lucro; *b*) capacità organizzativa e possibilità di impiego in rapporto al servizio civile volontario; *c*) corrispondenza tra i propri fini istituzionali e le finalità di cui all'art. 1; *d*) svolgimento di un'attività continuativa da almeno tre anni. Requisiti di cui certamente è in possesso la Valle d'Aosta, come del resto tutte le altre regioni.

Ne consegue — sempre secondo la ricorrente — che l'ingiustificato divieto per le regioni di essere soggetti attivi del servizio civile, non fondato su un principio legislativo di riferimento, comporta anche la violazione degli artt. 2 e 3 Cost., in quanto esclude dalla possibilità di partecipare alla concreta erogazione dei servizi, enti in possesso di tutti i requisiti previsti dalla legge, con danno per lo stesso destinatario finale del servizio e con ricadute anche in termini di efficienza e buon andamento dell'agire amministrativo (art. 97 Cost.).

1.3. — La regione motiva la sussistenza della violazione delle proprie attribuzioni costituzionali anche in relazione al quadro delineatosi a seguito delle sentenze della Corte costituzionale in materia. In particolare, evidenzia che, con le sentenze n. 228 del 2004 e n. 431 del 2005, la Corte ha precisato che, pur rientrando il servizio civile nella materia della difesa della patria di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost., non è esclusa la legittimità di un intervento della legislazione regionale qualora siano coinvolte attività che riguardino l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente e la protezione civile, fatte salve le sole

specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso al servizio stesso e che, nell'esercizio delle funzioni amministrative spettanti agli organi centrali, deve essere garantita la partecipazione degli altri livelli di governo coinvolti, attraverso strumenti di cooperazione.

La ricorrente deduce, inoltre, la lesione del principio di leale collaborazione in considerazione del diretto contrasto della parte di circolare impugnata con l'intesa sancita in sede di conferenza Stato-regioni in data 26 gennaio 2006, non potendosi porre nel nulla con atto amministrativo quanto stabilito in tale intesa.

La ricorrente sottolinea poi che la lesione delle sue prerogative e del suo ruolo, così come previsti dai principi costituzionali e dal legislatore nazionale, emerge con particolare evidenza ove si consideri il divieto per le regioni di accedere ad accordi di partenariato. Tali accordi costituiscono lo strumento attraverso il quale un ente privo di accreditamento affida ad un ente capofila accreditato la presentazione e la gestione per suo conto di progetti di servizio civile nazionale. Le regioni, con detto divieto, vengono private in radice della possibilità di partecipare attivamente all'attuazione di progetti di servizio civile anche nell'ipotesi in cui siffatti progetti afferiscano a materie di propria competenza ed abbiano diretto collegamento con il territorio. In tal modo, la regione non solo non può essere soggetto attivo di partenariato, in quanto privata della possibilità di accreditarsi, ma nemmeno soggetto passivo. Ciò sarebbe in contrasto con «l'art. 116 della Costituzione oltre che con il quadro statutario e con l'intero titolo V per la parte che introduce forme di autonomia più ampie».

Sulla base di tali argomentazioni, la regione chiede che venga dichiarato che non spetta allo Stato e, per esso, alla Presidenza del Consiglio dei ministri — ufficio nazionale per il servizio civile — regolare con propria circolare la materia dell'accreditamento degli enti di servizio civile, escludendo la possibilità per le regioni di essere accreditate, essere sede di attuazione di progetto, essere soggetto di accordi di partenariato e iscritte agli albi regionali e provinciali o all'albo nazionale, limitando l'iscrizione all'albo nazionale alle sole regioni a statuto speciale e alle province autonome, al solo fine di presentare progetti di servizio civile nazionale nelle materie, negli ambiti e nei servizi di loro competenza ai sensi degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione nei quali nel restante territorio nazionale le correlative funzioni sono svolte dalle amministrazioni dello Stato, e, per l'effetto, che venga annullata la parte impugnata della circolare.

2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

Secondo la difesa erariale va prima di tutto evidenziato che il servizio civile, anche dopo la sospensione della obbligatorietà del servizio militare (art. 7 del decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215, «Disposizioni per disciplinare la trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale, a norma dell'art. 3, comma 1, della legge 14 novembre 2000, n. 331»), pur configurato come scelta volontaria, costituisce una forma di adempimento del dovere costituzionale di difesa della Patria in relazione ai principi costituzionali di solidarietà e di mutuo soccorso. Al riguardo, è significativo il dettato dell'art. 1 del d.lgs. n. 77 del 2002 che considera il «servizio civile nazionale quale modalità operativa concorrente ed alternativa alla difesa dello Stato, con mezzi e attività non militari». Pertanto il titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento statale va individuato nell'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia delle forze armate ma anche la difesa (sentenza n. 228 del 2004).

A parere dell'Avvocatura dello Stato il servizio civile non può essere ricondotto nell'ambito delle materie trasversali in quanto non suscettibile di una collocazione mobile all'interno di plurimi ambiti materiali. Tale interpretazione, secondo l'Avvocatura, è stata accolta anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 228 del 2004 che fonda la competenza legislativa statale sull'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost.

Il resistente rileva, inoltre, che, alla luce della sopra citata sentenza, è errato il richiamo al principio della leale collaborazione. Non può confondersi, infatti, la leale collaborazione tra lo Stato e le regioni o le province autonome, realizzata mediante il riconoscimento della possibilità di istituire un autonomo servizio civile volontario nel proprio ristretto ambito territoriale, «con un intervento diretto nella autonoma unitaria disciplina normativa del servizio civile nazionale, intervento costituzionalmente illegittimo in quanto la materia è di esclusiva competenza statale». In virtù di tale ricostruzione, l'ufficio nazionale per il servizio civile, nel redigere la circolare oggetto di impugnazione, avrebbe agito nei limiti delle prerogative ad esso riconosciute dal d.lgs. n. 77 del 2002,

restando di sua competenza i profili procedurali e organizzativi tra i quali rientra l'individuazione degli enti destinatari del procedimento di accreditamento. In tal senso, afferma il resistente, si è espressa anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 431 del 2005.

Pertanto, secondo l'Avvocatura dello Stato, l'intesa con le regioni e le province autonome avrebbe avuto lo scopo di dare piena attuazione al d.lgs. n. 77 del 2002, per la parte concernente l'assunzione di responsabilità in materia di servizio civile da parte delle stesse regioni e province autonome in relazione all'accreditamento degli enti, alla valutazione dei loro progetti di servizio civile, al monitoraggio, alla formazione e alla comunicazione.

La parte dell'intesa riguardante l'esclusione dell'ufficio, degli enti e delle province autonome dalla procedura di accreditamento di per sé stessa rispondeva semplicemente al criterio logico-giuridico, di comune buon senso, di non consentire la sovrapposizione delle figure del controllante e del controllato. Al riguardo, lo stralcio deciso anche a seguito delle richieste della regione Valle d'Aosta non aveva lo scopo di affermare il diritto degli enti ad autoaccreditarsi ma, non diminuendo le prerogative proprie dell'ufficio nazionale in materia di organizzazione e di procedure, rimandava la definizione della questione ad ulteriori eventuali approfondimenti e, comunque, alla circolare stessa, che — senza innovare — ha tenuto conto delle specifiche competenze delle regioni e province autonome.

3. — In prossimità dell'udienza pubblica la regione Valle d'Aosta ha depositato memoria, con la quale ha ribadito le argomentazioni esposte nel ricorso, insistendo nel suo accoglimento.

Considerato in diritto

1. — La regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri — ufficio nazionale per il servizio civile del 2 febbraio 2006 (Norme sull'accreditamento degli enti di servizio civile nazionale).

Di questa circolare la ricorrente contesta specificamente la seguente parte del paragrafo 2: «Non possono essere accreditate, essere sede di attuazione di progetto, essere soggetto di accordi di partenariato e iscritte agli albi regionali e provinciali o all'albo nazionale, le (...) regioni o province autonome. Possono essere iscritte all'albo nazionale le sole regioni a statuto speciale e le province autonome al solo fine di presentare progetti di servizio civile nazionale nelle materie, negli ambiti e nei servizi di loro competenza ai sensi degli Statuti speciali e delle relative norme di attuazione, nei quali, nel restante territorio nazionale, le correlative funzioni sono svolte dalle amministrazioni dello Stato».

Secondo la regione ricorrente, lo Stato, con tale disposizione, avrebbe violato il principio di leale collaborazione fra Stato e regioni nonché le attribuzioni costituzionali ad essa riservate sia dagli artt. 2, 3, e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), sia dagli artt. 2, 3, 5, 52, 97, 114, 116, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione.

2. — L'ordine logico delle questioni sollevate impone di esaminare prioritariamente la censura relativa alla violazione del principio di leale collaborazione che attiene allo stesso *modus* procedendi per l'adozione dell'atto impugnato.

Sotto questo profilo, poiché la questione richiedeva che fosse garantita la partecipazione di tutti i livelli di governo coinvolti nella gestione del servizio civile, il ricorso è fondato.

La regione lamenta la lesione del principio di leale collaborazione in considerazione del diretto contrasto della parte impugnata della circolare con l'intesa, sancita in sede di conferenza Stato-regioni in data 26 gennaio 2006, avente ad oggetto l'attuazione del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del servizio civile nazionale a norma dell'art. 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64).

Nella premessa dell'intesa, costituente parte integrante della stessa, si afferma che «le regioni, nell'odierna seduta di questa conferenza, hanno espresso il loro avviso favorevole al conseguimento dell'intesa con la richiesta di stralciare il seguente secondo comma dell'art. 5 del protocollo: «I soggetti coinvolti nell'attuazione del SNC (ufficio, regioni, province autonome), non potendo rivestire contemporaneamente il ruolo di controllori e controllati, non potranno gestire progetti di SNC», richiesta che è stata accolta dal governo».

Successivamente, l'ufficio nazionale per il servizio civile, ignorando l'accordo raggiunto tra le regioni e il governo, ha inserito nel testo della circolare infine adottato il punto del paragrafo 2 innanzi citato che si pone in contrasto con l'intesa raggiunta.

Tale comportamento concretizza senza dubbio una violazione del principio di leale collaborazione. Questo, infatti, opera in tutti i casi in cui sussista una connessione tra funzioni attribuite a diversi livelli di governo costituzionalmente rilevanti e non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze. Il legislatore, nel disciplinare il servizio civile nazionale, ha allocato le funzioni amministrative tanto a livello centrale, presso l'ufficio nazionale per il servizio civile, quanto a livello regionale (artt. 2, 4, 5 e 6 del decreto legislativo n. 77 del 2002). Le regioni, dunque, sono direttamente coinvolte nella gestione del servizio civile nazionale, di qui «l'esigenza di addivenire a forme di esercizio delle funzioni stesse attraverso le quali siano efficacemente rappresentati tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 308 del 2003).

Questa Corte, infatti, pur avendo riconosciuto che è attribuita allo Stato in via esclusiva la competenza a disciplinare il servizio civile nazionale, trattandosi di una forma di adempimento del dovere di difesa della Patria, ha tuttavia precisato che ciò non comporta «che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale. Vi rientrano certamente gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio. Questo, in concreto, comporta lo svolgimento di attività che investono i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile: attività che, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso» (sentenza n. 228 del 2004).

Ne consegue che, al fine di assicurare la partecipazione dei diversi livelli di governo coinvolti, nelle ipotesi in cui il compimento delle attività attraverso le quali si svolge il servizio civile ricada entro ambiti di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, l'esercizio delle funzioni spettanti, rispettivamente, allo Stato ed ai suddetti enti dovrà improntarsi al rispetto del principio della leale collaborazione.

Nel caso in esame, pertanto, nel dare attuazione al decreto legislativo n. 77 del 2002, era necessario, al fine di garantire la partecipazione di tutti i livelli di governo coinvolti nella gestione del servizio civile, adottare «strumenti di leale collaborazione o, comunque, (...) adeguati meccanismi di cooperazione» (sentenza n. 431 del 2005). In effetti tali strumenti si erano concretizzati nell'intesa stipulata in sede di conferenza Stato-regioni del 26 gennaio 2006. Intesa che, così come indicato nel ricorso dalla regione Valle d'Aosta, prevedeva lo stralcio della parte contenente il divieto, per le regioni e le province autonome, di essere accreditate, essere sede di attuazione di progetto, essere soggetto di accordi di partenariato, nonché della parte che impediva alle stesse l'iscrizione agli albi regionali e provinciali o all'albo nazionale.

La reintroduzione di tale divieto, senza l'attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione necessari per superare l'intesa già raggiunta, determina una lesione del principio di leale collaborazione. Questa Corte ha più volte precisato che «le intese in sede di conferenza Stato-regioni rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio. Ne deriva che il principio di leale collaborazione che si realizza mediante tali accordi, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (sentenza n. 31 del 2006).

Alla luce di tale giurisprudenza, deve concludersi che la parte impugnata della circolare, essendo in palese contrasto con il contenuto dell'intesa raggiunta in sede di conferenza Stato-regioni, è lesiva del principio costituzionale di leale collaborazione e, per ciò solo, anche delle attribuzioni, costituzionalmente tutelate, rientranti nell'ambito delle competenze della regione Valle d'Aosta.

Va pertanto dichiarato che non spetta allo Stato e, per esso, alla Presidenza del Consiglio dei ministri — ufficio nazionale per il servizio civile, di regolare la materia dell'accreditamento e dell'iscrizione presso gli albi nazionali e regionali per il servizio civile, disattendendo, senza l'attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione, l'intesa raggiunta in sede di conferenza Stato-regioni e, conseguentemente, va annullato il paragrafo 2 della circolare 2 febbraio 2006, della Presidenza del Consiglio dei ministri — ufficio nazionale per il servizio civile, nella parte in cui dispone che «Non possono essere accreditate, essere sede di attuazione di progetto, essere soggetto di accordi di partenariato e iscritte agli albi regionali e provinciali o all'albo nazionale, le stesse regioni o province autonome. Possono essere iscritte all'albo nazionale le regioni a statuto speciale e le province autonome al solo fine di presentare progetti di servizio civile nazionale nelle materie, negli ambiti e nei servizi di loro competenza ai sensi degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, nei quali nel restante territorio nazionale le correlative funzioni sono svolte dalle amministrazioni dello Stato».

3. — Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura dedotti dalla ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, alla Presidenza del Consiglio dei ministri — ufficio nazionale per il servizio civile, di regolare la materia dell'accreditamento e dell'iscrizione presso gli albi nazionali e regionali per il servizio civile disattendendo, senza l'attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione, le intese raggiunte in sede di conferenza Stato-regioni del 26 gennaio 2006;

annulla, per l'effetto, il paragrafo 2 della circolare 2 febbraio 2006 della Presidenza del Consiglio dei ministri — ufficio nazionale per il servizio civile, nella parte in cui dispone che «Non possono essere accreditate, essere sede di attuazione di progetto, essere soggetto di accordi di partenariato e iscritte agli albi regionali e provinciali o all'albo nazionale, le stesse regioni o province autonome. Possono essere iscritte all'albo nazionale le regioni a statuto speciale e le province autonome al solo fine di presentare progetti di servizio civile nazionale nelle materie, negli ambiti e nei servizi di loro competenza ai sensi degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, nei quali nel restante territorio nazionale le correlative funzioni sono svolte dalle amministrazioni dello Stato».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 marzo 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 59

Sentenza 19 febbraio - 2 marzo 2007

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Giudizio civile per risarcimento danni a seguito delle dichiarazioni rese da un parlamentare - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Tribunale di Roma - Sussistenza del nesso funzionale tra dichiarazioni rese *extra moenia* e atti tipici della funzione parlamentare - Spettanza al Senato della Repubblica della potestà contestata.

- Deliberazione del Senato della Repubblica 30 giugno 2004.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 30 giugno 2004 (Doc. IV-ter, n. 5) relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Emiddio Novi, promosso con ricorso del Tribunale di Roma — sezione prima civile, notificato il 18 settembre 2006, depositato in cancelleria il 3 ottobre 2006 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2006, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;

Udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2007 il giudice relatore Sabino Cassese;

Udito l'avvocato Stefano Grassi per il Senato della Repubblica.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso dell'8 aprile 2005, il Tribunale di Roma ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avverso la delibera adottata il 30 giugno 2004 (Doc. IV-ter, n. 5) con la quale il Senato della Repubblica ha statuito che le dichiarazioni oggetto del processo civile, instaurato da quarantuno magistrati con funzioni di sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, nei confronti del senatore Emiddio Novi, concernono opinioni espresse da quest'ultimo nell'esercizio delle sue funzioni parlamentari, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

1.1. — Il Tribunale ricorrente riferisce che nel giudizio pendente dinanzi a sé, gli attori hanno chiesto, tra l'altro, il risarcimento dei danni asseritamente subiti in conseguenza di un articolo, a firma del sen. Novi, pubblicato nel quotidiano «Roma» il 7 febbraio 2002, con il titolo «Il palazzo brucia e c'è chi pensa a spargere veleni», nel cui contesto lo stesso formulava accuse di inettitudine e opportunismo politico nei confronti della magistratura napoletana impegnata, secondo le affermazioni del senatore, a difendere i propri interessi corporativi e, in molti casi, a difendere il potere «di una sinistra affarista e prevaricatrice». Inoltre, la Procura di Napoli era definita come un «fortino della legalità», assediato da un disordine che vedeva protagonisti e responsabili magistrati intenti a invocare «la cacciata di Cordova». Denunciava, infine, l'ideazione di un sistema per il controllo e l'azzeramento volto a insabbiare e deviare le inchieste scomode sui rapporti tra sinistra imprenditrice e camorra, sviluppatosi in «un contesto di egemonia post-comunista».

Riferisce altresì il Tribunale che, costituitosi in giudizio, il convenuto senatore ha eccepito l'insindacabilità delle proprie dichiarazioni a norma dell'art. 68, primo comma, Cost.

Il Tribunale di Roma, ritenendo che le opinioni espresse dal sen. Novi nell'articolo da lui sottoscritto non risultano riferibili agli atti funzionali dallo stesso prodotti in giudizio, ha trasmesso gli atti al Senato della Repubblica, per la verifica della sussistenza della garanzia prevista dall'art. 68, primo comma, Cost.

Il Senato della Repubblica, con deliberazione dell'Assemblea, adottata nella seduta del 30 giugno 2004, ha approvato la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, volta a dichiarare che le affermazioni del sen. Novi, oggetto del giudizio, concernono opinioni espresse da un membro del parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, a norma dell'art. 68, primo comma, Cost.

Secondo il Tribunale, le affermazioni contenute nell'articolo del sen. Novi, secondo cui i magistrati di Napoli erano arrivati a non incriminare ovvero ad assolvere non meglio specificati camorristi per evitare di dover indagare anche certi imprenditori legati ai partiti di sinistra, configurano «gravissime accuse alla magistratura napoletana sia inquirente che giudicante che non trovano alcun riscontro in nessuno dei passi di atti parlamentari che la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha addotto a fondamento del proprio giudizio d'insindacabilità».

Pertanto, il Tribunale di Roma, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Senato della Repubblica e ha chiesto che questa Corte, previa deliberazione di ammissibilità, annulli la deliberazione di insindacabilità adottata dall'Assemblea del Senato della Repubblica nella seduta del 30 giugno 2004 in relazione all'articolo a firma del sen. Novi intitolato «Il Palazzo brucia e c'è chi pensa a spargere veleni», pubblicato il 7 febbraio 2002 nel quotidiano «Roma», «quantomeno in riferimento all'opinione da questi espressa in ordine all'asserito mancato perseguimento penale da parte dei magistrati napoletani di alcuni camorristi asseritamente legati a non meglio precisati imprenditori vicini ai partiti di sinistra» e, conseguentemente, dichiara che non spetta al Senato della Repubblica deliberare che le suddette dichiarazioni concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

2. — Il presente conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 320 del 5 luglio 2006.

3. — Si è costituito in giudizio il Senato della Repubblica, eccependo l'inammissibilità e l'improcedibilità del ricorso e concludendo, comunque, per la sua infondatezza.

In una prima memoria, la difesa del Senato della Repubblica osserva che la dichiarazione di insindacabilità, proposta dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ed approvata dall'Assemblea, ha verificato la sostanziale corrispondenza tra le opinioni espresse a mezzo stampa e i numerosi interventi in atti formali svolti dal sen. Novi in Aula, nei quali lo stesso precisava le proprie opinioni critiche nei confronti dei magistrati della Procura di Napoli. Aggiunge che tale corrispondenza è stata valutata in modo ampio e dettagliato anche nel corso della discussione che ha preceduto il voto favorevole alla dichiarazione di insindacabilità da parte dell'Assemblea. Ad avviso della difesa, detta valutazione è stata riferita complessivamente all'articolo oggetto del conflitto e non può venir contestata con riferimento ad una parte specifica di esso.

La stessa difesa del Senato osserva che la valutazione compiuta dall'Assemblea ha avuto «chiara considerazione» dell'orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale in tema di «nesso funzionale» fra le opinioni espresse dal senatore fuori dal Parlamento e l'esercizio delle funzioni parlamentari; e che ulteriori atti parlamentari a firma del sen. Novi — alcuni anteriori ai fatti oggetto del conflitto — attestano l'antico interesse dello stesso alle tematiche della lotta alla criminalità in Campania e a quelle dell'amministrazione degli enti locali nella stessa Regione.

In prossimità della data fissata per l'udienza, il Senato della Repubblica ha depositato una seconda memoria, allegando ulteriori atti funzionali, a firma del sen. Novi, successivi alla pubblicazione dell'articolo di stampa.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Roma ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avverso la delibera adottata il 30 giugno 2004 (Doc. IV-ter, n. 5), con la quale il Senato della Repubblica ha statuito che le dichiarazioni oggetto del processo civile, instaurato da quarantuno magistrati con funzioni di sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli nei confronti del senatore Emiddio Novi, concernono opinioni espresse da quest'ultimo nell'esercizio delle sue funzioni parlamentari, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale, gli attori hanno chiesto, tra l'altro, il risarcimento dei danni asseritamente subiti in conseguenza di un articolo, a firma del convenuto senatore, pubblicato nel quotidiano «Roma» il 7 febbraio 2002, con il titolo «Il palazzo brucia e c'è chi pensa a spargere veleni».

Secondo il Tribunale, le affermazioni contenute nell'articolo del sen. Novi — secondo cui i magistrati di Napoli erano arrivati a non incriminare ovvero ad assolvere non meglio specificati camorristi per evitare di dover indagare anche certi imprenditori legati ai partiti di sinistra — configurano «gravissime accuse alla magistratura napoletana sia inquirente che giudicante che non trovano alcun riscontro in nessuno dei passi di atti parlamentari che la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha addotto a fondamento del proprio giudizio d'insindacabilità» e, «quantomeno in riferimento all'opinione [...] espressa in ordine all'asserito mancato perseguimento penale da parte dei magistrati napoletani di alcuni camorristi asseritamente legati a non meglio precisati imprenditori vicini ai partiti di sinistra», non sono espressione di funzioni parlamentari e non sono, pertanto, insindacabili.

2. — In via preliminare, va confermata l'ammissibilità del conflitto, sussistendone i presupposti soggettivi e oggettivi, come già ritenuto da questa Corte con l'ordinanza n. 320 del 2006.

3. — Nel merito, il ricorso è infondato.

3.1 — Va ribadita la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, per la sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese da un parlamentare all'esterno e l'esercizio da parte sua di un'attività parlamentare, è necessario che ricorrano contemporaneamente due elementi: il legame temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, di modo che questa abbia una finalità divulgativa della prima (sentenze numeri 416, 347, 317 e 260 del 2006); la sostanziale corrispondenza di significato — ancorché non testuale — tra opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni, non essendo sufficiente né una mera comunanza di argomenti o di contesto politico cui esse possano riferirsi (sentenze n. 221 del 2006 e n. 176 del 2005), né una generica omogeneità (sentenza n. 335 del 2006), né tantomeno una mera unità tematica (sentenza n. 164 del 2005).

3.2. — Occorre, dunque, verificare l'esistenza del legame temporale ed accertare se l'attività esterna sia caratterizzata da una sostanziale corrispondenza di significato con l'attività parlamentare.

Uno stretto legame temporale sussiste tra l'articolo di stampa del 7 febbraio 2002 e due interventi in Aula (del 5 e 21 dicembre 2001), tre interpellanze (n. 2-00104 del 19 dicembre 2001 e nn. 2-00122 e 2-00123 del 25 gennaio 2002) e una interrogazione (n. 4-01264 del 24 gennaio 2002) del parlamentare.

Vi è, inoltre, sostanziale corrispondenza di significato tra gli orientamenti manifestati in tali atti e il contenuto di detto articolo di stampa.

Con argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle contenute nell'articolo a sua firma, relative alle accuse di inettitudine e di opportunismo politico rivolte ad alcuni settori della magistratura napoletana, il sen. Novi, nell'interpellanza n. 2-00123 del 25 gennaio 2002, nell'intervento in Aula del 21 dicembre 2001 e nell'interpellanza n. 2-00104 del 19 dicembre 2001, denunciava, da un lato, la grave situazione organizzativa in cui versava la Procura circondariale di Napoli, oppressa da un enorme arretrato dovuto alla lamentata inefficienza di alcuni settori della magistratura inquirente; dall'altro, «l'insofferenza» mostrata dai «sostituti dell'ex Procura circondariale ad adeguarsi alle regole» e strumentalizzata «dalle correnti di MD, dei Verdi e dei Ghibellini», al fine di determinare una condizione di incompatibilità ambientale nei confronti del procuratore capo Agostino Cordova.

Inoltre, il parlamentare chiedeva al Ministro della giustizia se fosse a conoscenza di questo «autentico sfascio provocato in alcuni uffici giudiziari del Tribunale di Napoli da gestioni incompetenti e dall'insufficiente impegno dei magistrati che, per coprire precedenti e censurabili comportamenti professionali, ritengono di assicurarsi una sorta di protezione correntizia aderendo a quelle componenti che possono contare sul sostegno della maggioranza del CSM».

Sostanzialmente coincidenti con le esternazioni relative al denunciato «assedio» della Procura della Repubblica da parte della «sinistra giudiziaria» appaiono le dichiarazioni del parlamentare (intervento in Aula del 5 dicembre 2001 e interpellanza n. 2-00104 del 19 dicembre 2001), in cui egli riferiva che cinque giudici per le indagini preliminari di Napoli avevano stilato una circolare destinata ai colleghi nell'intento di dissuaderli dall'accogliere le istanze di intercettazione richieste dalla Procura nei confronti di un indagato, leader dei «No global».

Anche le affermazioni, secondo cui la magistratura partenopea avrebbe ideato un sistema di controllo e azzeramento delle inchieste, deviando e insabbiando le indagini sui rapporti tra sinistra imprenditrice e camorra, possono ritenersi esternazioni divulgative delle opinioni espresse in sede parlamentare. Infatti, nell'interpellanza n. 2-00122 del 25 gennaio 2002, veniva descritto il funzionamento dell'assegnazione dei fascicoli come condizionato dalla «sinistra», che intendeva tenere sotto controllo, mediante giudici per le indagini preliminari politicizzati, l'intera gestione delle indagini sui reati contro la pubblica amministrazione; e, nell'interpellanza n. 2-00104 del 19 dicembre 2001, si denunciava che le sezioni giurisdizionali competenti per i reati contro la pubblica amministrazione sarebbero state monopolizzate «da magistrati che militano nella corrente di magistratura democratica».

Infine, possono ritenersi esternazioni divulgative le critiche rivolte dal parlamentare alla magistratura napoletana, relative alla complessa vicenda — denunciata nella interrogazione a risposta scritta n. 4-01264 del 24 gennaio 2002 — concernente le rivelazioni fatte da un pentito in ordine ad affari conclusi tra una cosca camorristica e la giunta di sinistra nel comune di Portici e alle non adeguate indagini condotte dalla Procura nazionale antimafia e dalla Direzione investigativa antimafia.

In conclusione, le dichiarazioni rese all'esterno dal sen. Novi sono riconducibili all'esercizio della funzione parlamentare e sono coperte dalla prerogativa costituzionale di insindacabilità.

Il Senato della Repubblica, ritenendo insindacabili le dichiarazioni rese alla stampa dal sen. Novi il 7 febbraio 2002, in quanto opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari, non avendo ecceduto i limiti delle proprie attribuzioni costituzionali, non ha, quindi, leso le attribuzioni dell'autorità giudiziaria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni rese dal senatore Emiddio Novi, per le quali pende dinanzi al Tribunale di Roma il giudizio civile di cui al ricorso indicato in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 marzo 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 60

Ordinanza 19 febbraio - 2 marzo 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza sociale - Pensione di reversibilità - Titolare di pensione diretta e di reversibilità in regime di contitolarità - Diritto alla doppia integrazione cristallizzata in caso di cessazione della contitolarità dopo il 30 settembre 1983 - Esclusione secondo l'interpretazione delle Sezioni Unite della Cassazione - Lamentata ingiustificata disparità di trattamento tra il coniuge vedovo con figli minori divenuti maggiorenni dopo il 30 settembre 2003 e il coniuge vedovo senza figli, nonché dedotto contrasto con il principio di tutela della famiglia - Omessa descrizione della fattispecie e contraddittorietà del *petitum* - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 21 luglio 1965, n. 903, art. 22.
- Costituzione, artt. 3 e 31.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente:, Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903 (Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale), promosso dal Tribunale di Forlì, nel procedimento civile vertente tra C. A. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza dell'11 gennaio 2005, iscritta al n. 184 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri; udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2007 il giudice relatore Francesco Amirante;

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

Ritenuto che, nel corso di un giudizio avente ad oggetto il ricalcolo di una pensione di reversibilità erogata al superstite, rimasto unico titolare dopo il compimento della maggiore età dell'altro contitolare, il Tribunale di Forlì ha sollevato, con ordinanza dell'11 gennaio 2005, questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 31 della Costituzione, dell'art. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903 (Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale);

che l'Istituto nazionale della previdenza sociale erogatore del trattamento, convenuto in giudizio, aveva sostenuto — sulla base di un orientamento giurisprudenziale espresso dalle sezioni unite della Corte di cassazione — la non integrabilità della pensione spettante all'unico titolare rimasto, nel caso in cui la doppia titolarità fosse cessata dopo l'entrata in vigore (30 settembre 1983) del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, il cui art. 6 sarebbe preclusivo della doppia integrazione al minimo;

che, anche secondo il remittente, la norma censurata, recante i criteri per la liquidazione della quota residua della pensione di reversibilità in caso di cessazione della contitolarità, deve essere letta esclusivamente nel senso di non consentire a favore dell'unico titolare, rimasto tale dopo il 30 settembre 1983, l'integrazione al minimo della propria pensione e la conseguente «cristallizzazione», pur essendo la pensione sorta prima della suddetta data, cioè prima del divieto di doppia integrazione;

che, a parere del giudice *a quo*, sarebbe evidente la disparità di trattamento tra un coniuge rimasto vedovo prima del 30 settembre 1983 con figli minori a carico, divenuti maggiorenni dopo tale data, rispetto all'analogo condizione del coniuge vedovo senza figli;

che quest'ultimo, infatti, essendo sorto il suo diritto alla pensione prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 463 del 1983, ha ricevuto l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità e, dopo il suddetto momento, ha riconvertito il diritto con la c.d. «cristallizzazione» del beneficio e tutte le successive conseguenze, mentre il coniuge vedovo con figli minori, una volta cessata la contitolarità dopo il 30 settembre 1983, si troverebbe nella deteriore situazione di vedere la propria pensione di reversibilità non integrata né cristallizzata, a causa di una limitazione intervenuta dopo la nascita del suo diritto alla pensione di reversibilità, e per il solo fatto di aver avuto dei figli minori al momento del decesso del proprio coniuge;

che tale interpretazione si pone, secondo il Tribunale, in contrasto sia con l'art. 3 Cost., non essendo ragionevole la disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente analoghe, sia con l'art. 31 Cost., ove è sancito il compito della Repubblica di agevolare con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia;

che nel giudizio dinanzi a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di non fondatezza della questione ed osservando come il meccanismo stesso della riliquidazione implichi necessariamente una diversa decorrenza per la verifica dei presupposti del trattamento, la quale può determinare, a seconda dei momenti, risultati più o meno vantaggiosi per gli aventi diritto;

che si è costituito l'INPS, chiedendo la declaratoria di non fondatezza della questione, sulla base della giurisprudenza di questa Corte nella quale è stata positivamente scrutinata la normativa del 1983 relativa all'integrazione al minimo, rilevando la non comparabilità delle situazioni del coniuge superstite senza figli e di quello con figli ed escludendo, infine, qualsiasi penalizzazione delle famiglie.

Considerato che il Tribunale di Forlì dubita, in riferimento agli artt. 3 e 31 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903 (Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti pensione della previdenza sociale), «come interpretato dalle sezioni unite della Corte di cassazione con sentenza n. 17888 del 13 dicembre 2002, in termini di applicazione del limite previsto dall'art. 6 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 nelle ipotesi di ricalcolo successivo al 30 settembre 1983»;

che il remittente osserva che le sezioni unite della Corte di cassazione hanno ritenuto che il venir meno, in data successiva al 30 settembre del 1983, della contitolarità della pensione di reversibilità costituisca ragione della non attribuzione della integrazione al minimo «cristallizzata» di cui gode, invece, colui che di tale prestazione previdenziale sia stato titolare unico antecedentemente alla medesima data;

che, secondo il giudice *a quo*, nell'interpretazione datane dalla Corte di cassazione, il sistema normativo contrasta sia con l'art. 3 Cost. — in quanto determina un'ingiustificata diversità di trattamento tra soggetti titolari unici della pensione di reversibilità, soltanto perché alcuni lo sono stati anche in data antecedente al 30 settembre 1983 e altri lo sono divenuti successivamente — sia con l'art. 31 Cost., il quale vuole che sia favorita la formazione della famiglia;

che il remittente afferma che una diversa interpretazione di detto sistema normativo sarebbe inutile, in quanto destinata, nel prosieguo del giudizio, ad essere superata dal riferito orientamento delle sezioni unite della Corte di cassazione;

che il Tribunale ritiene, pertanto, «che la valutazione della Corte costituzionale circa una particolare interpretazione della norma in questione possa sciogliere ogni dubbio per consentire una lettura costituzionalmente orientata della normativa in esame»;

che la questione è manifestamente inammissibile per molteplici e concorrenti ragioni;

che il remittente, infatti, non soltanto non descrive compiutamente la fattispecie, omettendo di precisare quale sia la situazione del ricorrente nel giudizio *a quo*, ma neppure identifica con esattezza le disposizioni oggetto della questione, limitandosi a chiedere la dichiarazione di illegittimità dell'art. 22 della legge n. 903 del 1965 «come interpretato dalle sezioni unite della Corte di cassazione in termini di applicazione del limite previsto dall'art. 6 del d.l. n. 463 del 1983 nelle ipotesi di ricalcolo successivo al 30 settembre 1983»;

che il remittente, inoltre, formula richieste contraddittorie, in quanto, da un lato, auspica una pronuncia manipolativa della disposizione censurata con riferimento ad un orientamento giurisprudenziale e, dall'altro, sollecita l'intervento di questa Corte perché fornisca una interpretazione conforme a Costituzione destinata, secondo il suo assunto, a prevalere su quella del giudice ordinario.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903 (Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 31 della Costituzione, dal Tribunale di Forlì con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 marzo 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

07C0252

N. 61

Ordinanza 19 febbraio - 2 marzo 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Udienza preliminare - Ricusazione - Impossibilità per il giudice ricusato di pronunciare il decreto che dispone il giudizio - Mancata previsione - Dedotta irragionevolezza e disparità di trattamento tra imputati, nonché violazione del diritto di difesa e dei principi del giusto processo - Carenza di motivazione sui presupposti interpretativi che condizionano la rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. pen., art. 37, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: 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, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza dell'8 marzo 2005 dal Tribunale di Ragusa nel procedimento penale a carico di P.G., iscritta al n. 251 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2005.

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

Udito nella camera di consiglio del 24 gennaio 2007 il giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che il Tribunale di Ragusa, con ordinanza dell'8 marzo 2005, ha sollevato — con riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il giudice ricusato non possa pronunciare, all'esito dell'udienza preliminare, il decreto che dispone il giudizio;

che il Tribunale procede alla celebrazione di un dibattimento a seguito del rinvio a giudizio deliberato, in esito all'udienza preliminare, da un giudice nei cui confronti era stata proposta dichiarazione di ricazione da parte dell'imputato e del suo difensore;

che, secondo quanto riferito dal rimettente, la competente Corte di appello ha rigettato la domanda di ricazione, in epoca successiva alla decisione di rinvio a giudizio e antecedente all'avvio del dibattimento, con provvedimento impugnato per cassazione mediante un ricorso non ancora definito;

che, in apertura del dibattimento, il difensore dell'imputato ha eccepito la nullità del decreto di rinvio a giudizio, in base ad una asserita analogia fra tale provvedimento e la sentenza — nella specie, quella di non luogo a procedere — la cui deliberazione sarebbe stata preclusa al giudice ricusato secondo il disposto dell'art. 37, comma 2, cod. proc. pen.;

che, secondo il giudice *a quo*, non potrebbe essere accolta una «interpretazione estensiva» del divieto posto nel citato comma 2 dell'art. 37, alla luce delle differenze di forma, funzione e contenuto tra il decreto che dispone il giudizio e la sentenza;

che tuttavia, sempre secondo il rimettente, le valutazioni richieste in esito all'udienza preliminare dovrebbero essere garantite, sotto il profilo dell'imparzialità e della terzietà del giudice, a prescindere dal tenore della decisione assunta (rinvio a giudizio o non luogo a procedere), e dunque attraverso un generale divieto di definire «nel merito la fase del giudizio»;

che, infatti, questa stessa Corte avrebbe più volte evidenziato come l'alternativa decisoria posta al giudice in esito all'udienza preliminare debba ormai essere sciolta mediante una valutazione sul merito dell'accusa, con una deliberazione «pregiudicabile» alla luce di precedenti provvedimenti sul medesimo oggetto, e con conseguente rilevanza delle norme in materia di incompatibilità (sono citate le sentenze n. 335 del 2002 e n. 224 del 2001);

che l'ammissibilità della decisione di rinvio a giudizio da parte del giudice ricusato, in particolare, contrasterebbe con l'art. 3 Cost. sotto un duplice profilo: sarebbe «irragionevole», per un verso, che il giudice dell'udienza preliminare possa deliberare il relativo decreto ma non la sentenza di non luogo a procedere; una disparità ingiustificata di trattamento, per altro verso, sarebbe istituita tra imputati in posizione suscettibile di proscioglimento, costretti ad attendere la decisione sull'istanza di ricazione, ed imputati da rinviare a giudizio, per i quali l'udienza preliminare potrebbe essere definita senza alcuna necessità di preventiva conclusione del procedimento incidentale;

che la norma censurata contrasterebbe anche con l'art. 24 Cost., poiché nell'udienza preliminare devono essere formulate, a pena di decadenza, le domande di accesso ai riti speciali, e l'opportunità di proporle non potrebbe essere serenamente vagliata da chi assuma di trovarsi di fronte ad un giudice non terzo né imparziale, mentre la disciplina vigente non assicura, con il divieto del rinvio a giudizio, che la fase in corso resti aperta (e con essa resti aperta la possibilità dell'accesso ai riti) fino all'eventuale sostituzione del magistrato procedente;

che la disciplina censurata contrasterebbe, infine, con i principi del «giusto processo» sanciti nell'art. 111 Cost., a partire dalla terzietà ed imparzialità del giudice, posto che il decreto di rinvio a giudizio chiude una fase divenuta per se stessa fondamentale nel rito accusatorio, così da non potersi ammettere che, a differenza del provvedimento di definizione alternativa della stessa fase, venga deliberato dal giudice ricusato;

che, in punto di rilevanza, il rimettente osserva che «la nullità conseguente ad una eventuale pronuncia di accoglimento della dichiarazione di ricazione rientra nelle nullità di ordine generale ed assolute di cui all'art. 178, lettera a), c.p.p.», e che il vizio in questione, una volta rilevato nel giudizio *a quo*, comporterebbe una regressione del procedimento;

che, a parere del Tribunale, il provvedimento di rigetto della dichiarazione di ricusazione intervenuto dopo il decreto che dispone il giudizio sarebbe irrilevante, in quanto non idoneo a sanare «con efficacia retroattiva» la nullità eventualmente verificatasi, anche considerando che l'attuale pendenza del procedimento incidentale — dovuta al ricorso per cassazione proposto dall'imputato contro l'ordinanza della corte di appello — comporterebbe la perdurante possibilità di un accoglimento della relativa domanda;

che nel giudizio, con atto depositato il 31 maggio 2005, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato;

che ad avviso della difesa erariale la questione, nella parte in cui prospetta un pregiudizio per il pieno esercizio del diritto di difesa mediante domanda di accesso ai riti speciali, sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza, posto che nessuna richiesta in tal senso risulta proposta nel giudizio *a quo*;

che il rimettente, più in generale, avrebbe giustificato la rilevanza della questione in base ad un'erronea interpretazione della legge, dato che l'accoglimento della dichiarazione di ricusazione non implica necessariamente una regressione del giudizio, spettando piuttosto al giudice del procedimento incidentale l'indicazione degli atti che conservano efficacia;

che infine, sempre secondo l'Avvocatura dello Stato, la questione sarebbe infondata, posto che il divieto per il giudice ricusato di definire il merito dell'imputazione non potrebbe estendersi al decreto di rinvio a giudizio, il quale, pur concludendo una fase processuale, non esprimerebbe una valutazione *funditus* circa il fondamento dell'accusa.

Considerato che il Tribunale di Ragusa solleva, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che il giudice ricusato non possa pronunciare, all'esito dell'udienza preliminare, il decreto che dispone il giudizio;

che il rimettente fonda la rilevanza della questione proposta sull'assunto che la sentenza emessa dal giudice in pendenza del giudizio incidentale sulla ricusazione sia nulla, ed invoca di conseguenza una pronuncia additiva di questa Corte che comporti lo stesso trattamento giuridico per il decreto che dispone il giudizio;

che lo stesso rimettente riferisce di come, nel caso di specie, l'istanza di ricusazione sia stata rigettata dopo il decreto che ha disposto il giudizio e prima dell'inizio del dibattimento;

che il giudice *a quo*, con riferimento a tale ultima circostanza, non fornisce alcuna motivazione circa l'applicabilità o meno, nel caso sottoposto al suo esame, della giurisprudenza di legittimità che ritiene valido il provvedimento emesso in violazione del divieto di cui all'art. 37, comma 2, cod. proc. pen., se l'istanza di ricusazione sia stata successivamente rigettata (*ex plurimis*, sentenza della Corte di cassazione, sezione sesta, 18 gennaio 2000, n. 275);

che risulta impropria e apodittica, a tale proposito, l'affermazione secondo cui la pronuncia di rigetto del giudice della ricusazione non «consente di ritenere sanata con efficacia retroattiva» la nullità del provvedimento emesso dal giudice nei cui confronti era stata proposta istanza di ricusazione, sia perché non chiarisce per quale ragione sarebbe nullo l'atto cui riferire una ipotetica «sanatoria», sia perché, ove fosse configurabile, la sanatoria stessa sarebbe, per sua natura, retroattiva;

che l'assenza di adeguata motivazione circa i presupposti interpretativi che condizionano la rilevanza della questione è causa di inammissibilità della questione medesima (*ex plurimis*, ordinanze n. 346 del 2006 e n. 298 del 2005).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, del codice procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale di Ragusa con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 marzo 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

07C0253

N. 62

Ordinanza 19 febbraio - 2 marzo 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Materiale probatorio utilizzabile ai fini della decisione - Inclusione degli atti di investigazione difensiva - Lamentata violazione del principio del contraddittorio nella formazione della prova - Questione sollevata in forma ancipite - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. pen., artt. 438 e 442, comma 1-*bis*.
- Costituzione, art. 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 438 e 442, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza del 13 ottobre 2004 dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Sassari nel procedimento penale a carico di F. G. F., iscritta al n. 72 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 7 febbraio 2007 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che, con l'ordinanza in epigrafe, il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Sassari ha sollevato, in riferimento all'art. 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 438 e 442,

comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, nella parte in cui non escludono che il difensore possa depositare il fascicolo delle indagini difensive, «di cui all'art. 391 cod. proc. pen.» (*recte*: art. 391-*octies*, comma 3, cod. proc. pen.), e chiedere «contestualmente il giudizio abbreviato»; o, in alternativa, nella parte in cui non consentono al giudice «di dichiarare inutilizzabili gli atti contenuti nel fascicolo del difensore nel caso sia domandato il giudizio abbreviato»; oppure, infine, nella parte in cui non consentono al pubblico ministero, nel caso considerato, di chiedere l'ammissione di prova contraria;

che il giudice *a quo* — investito della richiesta di rinvio a giudizio di persona imputata dei reati di maltrattamenti in famiglia, minaccia, favoreggiamento e truffa — riferisce, in punto di fatto, che il difensore aveva depositato il fascicolo delle investigazioni difensive (contenente una «deposizione testimoniale e documentazione concernente la causa»), formulando contestualmente richiesta di giudizio abbreviato, non subordinata ad una integrazione probatoria;

che, aderendo all'eccezione formulata dal pubblico ministero, il rimettente — sul presupposto che gli atti di investigazione difensiva entrino a far parte del materiale utilizzabile dal giudice ai fini della decisione da assumere all'esito del giudizio abbreviato — dubita della compatibilità delle disposizioni censurate con l'art. 111 Cost., in particolare sotto il profilo del rispetto del principio del contraddittorio nella formazione della prova, di cui al quarto comma del citato articolo;

che, alla stregua di tale norma costituzionale, infatti, il contraddittorio nella formazione della prova costituisce modalità «ordinaria» di svolgimento del processo, cui può derogarsi — in forza del successivo quinto comma del medesimo art. 111 Cost. — in via eccezionale e solo nelle ipotesi previste dalla legge, per consenso dell'imputato;

che la prevista deroga al principio del contraddittorio in caso di consenso dell'imputato, e non (anche) del pubblico ministero, si giustificerebbe nell'ottica del *favor rei*, rispondendo essenzialmente a ragioni di riequilibrio delle posizioni processuali delle parti a fronte della «sperequazione dei mezzi investigativi» di cui le parti stesse dispongono;

che, con particolare riguardo alla disciplina del giudizio abbreviato, l'evidenziata *ratio* della deroga risulterebbe rispettata, tuttavia, solo nei casi in cui il «materiale probatorio» venga «integralmente fornito dal pubblico ministero»;

che, in tale ipotesi, l'imputato è infatti libero di valutare, secondo la propria strategia processuale, se sia conveniente chiedere il rito alternativo, consentendo al giudice di porre a base della sua decisione il materiale probatorio formato dalla parte pubblica; o accedere invece al giudizio ordinario, nel corso del quale le prove unilateralmente raccolte dal pubblico ministero potranno essere confutate attraverso il contraddittorio;

che ben diversa sarebbe, tuttavia, la situazione allorché — come nella specie — gli atti di indagine presentati al giudice dell'udienza preliminare provengano dallo stesso imputato, essendo il frutto delle investigazioni difensive disciplinate dagli artt. 391-*bis* e seguenti del codice di rito;

che, in simile situazione, infatti, la «posizione di vantaggio», riconosciuta all'imputato, risulterebbe ampliata oltre il limite della ragionevolezza, giacché all'imputato medesimo verrebbe accordata la facoltà di «consentire alla deroga al contraddittorio sulle prove da lui stesso prodotte sostituendosi nella manifestazione di volontà addirittura al pubblico ministero»;

che l'«anomalia» di siffatto regime apparirebbe ancor più evidente ove si consideri che l'art. 438, comma 5, cod. proc. pen. consente all'imputato di formulare richiesta di giudizio abbreviato subordinata all'ammissione di una prova, necessaria ai fini della decisione: richiesta che, tuttavia, è sottoposta ad un vaglio di ammissibilità da parte del, al quale è condizionata la stessa possibilità di accesso al rito;

che il difensore — proprio per evitare una decisione di segno negativo — potrebbe essere quindi indotto a presentare il fascicolo delle indagini difensive (contenente, ad esempio, una testimonianza) e a formulare contestualmente richiesta di giudizio abbreviato, non condizionato: conseguendo così, ad un tempo, «la trasformazione automatica del rito» e l'altrettanto automatica acquisizione come prova della testimonianza in parola, senza che il pubblico ministero possa in alcun modo interloquire;

che non varrebbe difatti evocare, al riguardo, la facoltà, accordata all'organo dell'accusa dall'art. 438, comma 5, cod. proc. pen., di chiedere l'ammissione di prova contraria: e ciò in quanto tale facoltà è limitata al solo caso di richiesta di giudizio abbreviato subordinata ad una integrazione probatoria;

che neppure gioverebbe opporre che il pubblico ministero può comunque sollecitare il giudice alla citazione del teste esaminato dal difensore nelle indagini difensive: giacché, da un lato, il giudice potrebbe non prov-

vedere nel senso richiesto; e, dall'altro lato, anche qualora la sollecitazione fosse accolta, potrebbe comunque permanere un contrasto tra ciò che ha riferito il teste al difensore e quanto da lui dichiarato davanti al giudice nel corso del giudizio abbreviato, rimanendo «entrambi gli atti [...] vere e proprie prove»;

che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata, perché basata su un erroneo presupposto interpretativo;

che, infatti, secondo l'Avvocatura, il disposto dell'art. 442, comma 1-bis, cod. proc. pen. — nel far riferimento unicamente agli atti contenuti nel fascicolo di cui all'art. 416, comma 2, alla documentazione di cui all'art. 419, comma 3, e alle prove assunte nell'udienza — non consentirebbe di ritenere utilizzabili ai fini della decisione, nel giudizio abbreviato, gli atti di investigazione difensiva.

Considerato che il giudice *a quo* — sul presupposto che gli atti di investigazione difensiva entrino a far parte, al pari di quelli del pubblico ministero, del materiale utilizzabile dal giudice ai fini della decisione da assumere all'esito del giudizio abbreviato — dubita, in riferimento all'art. 111 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 438 e 442, comma 1-bis, del codice di procedura penale;

che, secondo il rimettente, l'inclusione degli atti di indagine difensiva fra il materiale probatorio utilizzabile dal giudice si porrebbe in contrasto — nell'ipotesi in cui la richiesta di giudizio abbreviato risulti contestuale al deposito del fascicolo del difensore, e non subordinata ad una integrazione probatoria — con il principio del contraddittorio nella formazione della prova: e ciò per l'impossibilità di ricondurre la disciplina censurata alla previsione derogatoria di cui all'art. 111, quinto comma, Cost. — concernente i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato — essendo tale consenso riferibile solo al materiale di indagine proveniente dal pubblico ministero;

che, tuttavia, onde porre rimedio alla denunciata incostituzionalità, il rimettente prospetta tre diverse soluzioni in rapporto di alternatività irrisolta, invocando una pronuncia che vieti al difensore di depositare il fascicolo delle investigazioni difensive e chiedere contestualmente il giudizio abbreviato; ovvero che consenta al giudice, nel caso di richiesta del rito alternativo, di dichiarare inutilizzabili gli atti contenuti nel fascicolo del difensore; ovvero, ancora, che permetta al pubblico ministero, nell'ipotesi considerata, di chiedere l'ammissione della prova contraria;

che, pertanto — in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte — la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile, in quanto prospettata in forma ancipite (*ex plurimis*, ordinanze n. 363 del 2005, n. 192 del 2004, n. 299 e n. 128 del 2003).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 438 e 442, comma 1-bis, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 111 della Costituzione, dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Sassari con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 marzo 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 63

Ordinanza 19 febbraio - 2 marzo 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Dibattimento - Pronuncia di esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del fatto - Consenso dell'imputato e della parte offesa - Necessità - Lamentata lesione del principio di soggezione del giudice solo alla legge ed eccesso di delega - Dedotta ingiustificata disparità di trattamento tra imputati maggiorenni e imputati minorenni, con violazione del diritto di difesa nonché dei principi del giusto processo e dei principi della meritevolezza e proporzionalità della pena - Erroneità del presupposto interpretativo e conseguente inadeguatezza della motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 34, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 27, 76, 101 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), promosso con ordinanza del 14 ottobre 2004 dal Giudice di pace di Napoli nel procedimento penale a carico di F. V., iscritta al n. 103 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, 1^a serie speciale, dell'anno 2005.

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

Udito nella Camera di consiglio del 7 febbraio 2007 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice di pace di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 27, 76, 101 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui, nel procedimento penale davanti al giudice di pace, «subordina al consenso dell'imputato e della parte offesa la pronunzia, all'esito del dibattimento, della sentenza di esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del fatto»; ovvero «non precisa che il consenso delle parti private è richiesto solo per la sentenza predibattimentale all'esito del tentativo di conciliazione da esperire obbligatoriamente da parte del giudice di pace nell'udienza di comparizione»;

che il giudice *a quo* premette di procedere nei confronti di persona imputata — a seguito di duplice querela della persona offesa — dei reati continuati di cui agli artt. 594, 612 e 582 del codice penale, per avere ingiuriato, minacciato e colpito con una bottiglia di plastica piena d'acqua il querelante, provocandogli lesioni al viso guarite in dieci giorni;

che i fatti si erano verificati dopo che l'imputato aveva inutilmente invitato il querelante, che stava eseguendo lavori di ristrutturazione nell'appartamento soprastante, a non provocare eccessivi rumori, i quali recavano disturbo alla propria moglie, malata di cancro in fase terminale e deceduta poco tempo dopo;

che il querelante non si era costituito parte civile, ma aveva, anzi, «di fatto abbandonato il giudizio»: comportamento che — secondo il rimettente — nella fase processuale, non configurava remissione tacita della querela; e nessun tentativo di conciliazione delle parti aveva potuto essere inoltre esperito, in quanto la persona offesa si era allontanata dal luogo di residenza anagrafica, rendendosi irreperibile;

che, ciò premesso, il giudice *a quo* rileva come sussisterebbero, nella specie, tutte le condizioni previste dall'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000, ai fini della pronuncia di una sentenza di non doversi procedere per la particolare tenuità del fatto;

che il danno provocato all'interesse protetto risulterebbe, infatti, assai limitato, stante la ridotta entità delle lesioni riportate dal soggetto passivo; così come esiguo sarebbe il grado della colpevolezza, trattandosi di dolo d'impeto, originato dall'ingiusto rifiuto dell'offeso di eseguire i lavori in forma meno rumorosa e dall'*affectio coniugalis*; mentre ricorrerebbero, altresì, le ulteriori condizioni dell'occasionalità del comportamento e dell'attitudine della eventuale condanna, ancorché a mera pena pecuniaria, a recare pregiudizio alla vita di relazione dell'imputato, «cittadino dalla condotta normale»;

che alla pronuncia dell'anzidetta sentenza sarebbe tuttavia di ostacolo la previsione del comma 3 dell'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000, in forza della quale, dopo l'esercizio dell'azione penale, «la particolare tenuità del fatto può essere dichiarata con sentenza solo se l'imputato e la persona offesa non si oppongono»;

che — ad avviso del rimettente — tale disposizione sembrerebbe riferita, *prima facie*, ad un preciso stadio del processo davanti al giudice di pace, in rapporto al quale «la volontà delle parti private è decisiva» (dove la mancata menzione del pubblico ministero): vale a dire all'udienza di comparizione, nel corso della quale il, prima dell'apertura del dibattimento, promuove la conciliazione tra le parti (art. 29 del d.lgs. n. 274 del 2000);

che, tuttavia, dalla relazione governativa al d.lgs. n. 274 del 2000 emergerebbe chiaramente che il legislatore ha configurato l'istituto previsto dall'art. 34 come una condizione di procedibilità, considerando la non opposizione della persona offesa come «il pendant del suo interesse ad ottenere una sentenza» — interesse che non potrebbe «essere estromesso una volta che vi sia stato l'esercizio dell'azione penale» — e riconoscendo altresì all'imputato il potere di rinunciare alla causa di improcedibilità in vista di un esito più favorevole nel merito;

che risulterebbe dunque certo — sempre secondo il rimettente — che, nel giudizio, il mancato consenso dei soggetti privati sia ostativo alla definizione del procedimento ai sensi dell'art. 34; e che, inoltre, il predetto consenso non possa essere desunto *per facta concludentia* — come invece nella fase delle indagini preliminari, in rapporto alla diversa previsione del comma 2 dello stesso articolo — ma debba essere manifestato in forma espressa;

che tale soluzione normativa si paleserebbe peraltro lesiva di plurimi parametri costituzionali;

che la scelta di configurare l'istituto della particolare tenuità del fatto come una condizione di procedibilità risulterebbe difatti irragionevole, trasformandolo in un inutile doppione della remissione della querela: detto istituto avrebbe, in realtà, natura sostanziale e non processuale, costituendo «una formula definitoria autonoma», dichiarativa dell'estinzione del reato o della punibilità;

che, in tale ottica, la subordinazione della pronuncia prevista dall'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 al consenso dell'imputato e della persona offesa, dopo l'apertura del dibattimento, violerebbe l'art. 101 Cost., in forza del quale il giudice è soggetto soltanto alla legge: il parametro costituzionale evocato impedirebbe, infatti, di riconoscere all'imputato — una volta aperto il dibattimento — il potere di opporsi alla definizione del processo ritenuta idonea dal giudice, la quale dovrebbe essere autonomamente adottata sulla base delle risultanze processuali, in ossequio al principio del libero convincimento, potendo l'imputato dolersi della declaratoria della particolare tenuità del fatto — nella prospettiva di ottenere una pronuncia più favorevole nel merito — unicamente tramite l'esercizio del diritto di impugnazione;

che altrettanto irrazionale risulterebbe la previsione del necessario consenso della persona offesa, giacché quest'ultima e la parte civile sarebbero titolari, nel processo penale, della sola pretesa civilistica al risarcimento del danno: pretesa che non verrebbe pregiudicata dalla sentenza di non luogo a procedere per la particolare tenuità del fatto, in quanto non preclusiva — al pari di tutte le sentenze che dichiarano l'estinzione del reato — dell'esercizio dell'azione risarcitoria;

che non varrebbe evocare, in senso contrario, il potere della persona offesa di rimettere la querela in qualunque stato del processo, con il solo limite dell'irrevocabilità della sentenza, e quello dell'imputato di accettare la remissione: giacché — posto che i reati perseguibili a querela costituiscono comunque un «*numerus clausus*» — nell'esercizio degli anzidetti poteri, la persona offesa e l'imputato operano esclusivamente «una valutazione di opportunità, sulla base dei loro interessi»;

che la norma censurata, per converso, demanderebbe «in modo abnorme» alla persona offesa la valutazione dello stesso fatto-reato, riconoscendo, altresì, all'imputato un altrettanto abnorme diritto di «veto» della decisione del giudice: decisione che, nel nostro ordinamento, non sarebbe mai condizionata dalla volontà delle parti, neppure nel caso di applicazione della pena su richiesta (art. 444 del codice di procedura penale), la quale lascia salvo il potere del giudice di rigettare la richiesta stessa qualora debba essere pronunciata sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., nonché nel caso in cui la pena concordata non appaia congrua;

che sarebbe inoltre compromesso l'art. 76 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di delega;

che l'art. 17, comma 1, lettera *f*), della legge 24 novembre 1999, n. 468 (Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'art. 593 del codice di procedura penale), prevedeva, infatti — nell'ambito dei principi direttivi della delega legislativa al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace — l'«introduzione di un meccanismo di definizione del procedimento nei casi di particolare tenuità del fatto e di occasionalità della condotta, quando l'ulteriore corso del procedimento può pregiudicare le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposta ad indagini o dell'imputato»;

che la norma di delega non conteneva, dunque, alcun riferimento al requisito del consenso dell'imputato e della persona offesa, il quale sarebbe stato introdotto *sua sponte* dal legislatore delegato, con scelta la cui irrazionalità emergerebbe, peraltro, anche dal confronto con l'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000, il quale consente al giudice di pace di dichiarare estinto il reato a seguito di condotte riparatorie dell'imputato, valutando la congruità di tali condotte a prescindere dalla richiesta o dall'assenso delle parti;

che risulterebbe violato, ancora, l'art. 3 Cost., a fronte dell'evidente disparità di trattamento tra imputati maggiorenni e imputati minorenni, giacché ai sensi dell'art. 27 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni) — costituente il modello ispiratore della norma impugnata — nel processo minorile la declaratoria di irrilevanza del fatto resta svincolata dal consenso tanto della parte pubblica che della persona offesa;

che, sebbene il *favor minoris* costituisca un principio fondamentale dell'ordinamento, di rango costituzionale, non potrebbe ammettersi una disparità di trattamento di tale portata a sfavore dell'imputato maggiorenne, che vede subordinata la decisione del giudice al consenso della persona offesa: e ciò tenuto conto anche del fatto che, mentre l'art. 27 del d.P.R. n. 448 del 1988 è applicabile ad una vasta gamma di reati, sono invece suscettibili di venir definiti ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 unicamente i processi relativi alle limitate fattispecie criminose devolute alla competenza del giudice di pace;

che la norma denunciata lederebbe anche l'art. 24 Cost., giacché i poteri difensivi tanto della persona offesa che dell'imputato verrebbero ad essere limitati «da reciproci consensi, quasi non si trattasse di un processo penale tendente all'accertamento della verità sul fatto-reato, ma di un contenzioso civilistico da definire sulla base di accordi transattivi»;

che sarebbe vulnerato, poi, l'art. 111 Cost., in quanto la terzietà del giudice — da intendere quale indipendenza dalle parti e come discrezionalità della decisione — rimarrebbe condizionata dalla necessità del consenso delle parti medesime;

che risulterebbe violato, infine, l'art. 27 Cost., giacché il giudice di pace — nel giudicare un fatto che, pur sussistendo nella sua materialità, ha arrecato un danno minimo — sarebbe costretto, nel caso di mancato consenso, a pronunciare una sentenza di condanna, sia pure a pena pecuniaria, in contrasto con i principi «della meritevolezza e della proporzione della pena», i quali costituiscono i presupposti essenziali affinché quest'ultima possa svolgere la sua funzione rieducativa e non spinga viceversa l'autore del fatto — che si sente ingiustamente condannato — ad ulteriori violazioni delle norme penali;

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

che la difesa erariale rileva, in particolare, che — contrariamente a quanto ritenuto dal giudice rimettente — l'art. 34, comma 3, del d.lgs. n. 274 del 2000 condiziona, nella fase dibattimentale, la pronuncia di esclusione della procedibilità per la particolare tenuità del fatto, non già al consenso, ma alla mera mancata opposizione dell'imputato e della persona offesa: mancata opposizione che — tenuto conto anche della *ratio* della norma, palesemente rivolta alla deflazione processuale — si configurerebbe ove i predetti soggetti non partecipino ingiustificatamente al giudizio;

che, di conseguenza, la questione sollevata sarebbe irrilevante nel processo *a quo*, giacché la persona offesa, sebbene ritualmente citata a giudizio, non ha mai partecipato allo stesso e non vi è stata, pertanto, alcuna sua opposizione alla declaratoria di improcedibilità per irrilevanza del fatto;

che la motivazione dell'ordinanza di remissione circa la rilevanza della questione si paleserebbe comunque insufficiente, giacché il giudizio circa la tenuità del danno e il grado di colpevolezza risulterebbe formulato dal rimettente con esclusivo riferimento al reato di lesioni volontarie, e non anche in rapporto agli ulteriori, ripetuti fatti di ingiuria e minaccia oggetto di contestazione, ovvero al loro complesso; mentre l'occasionalità del comportamento e il pregiudizio alla vita di relazione dell'imputato nell'ulteriore corso del procedimento risulterebbero affermati in modo del tutto apodittico;

che la questione sarebbe, in ogni caso, infondata nel merito, in rapporto a tutti i parametri costituzionali evocati.

Considerato che, nel dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, il giudice rimettente muove dal dichiarato presupposto interpretativo in forza del quale la norma censurata condizionerebbe, nella fase dibattimentale, la pronuncia di esclusione della procedibilità per particolare tenuità del fatto al «consenso» dell'imputato e della persona offesa: «consenso» che, d'altra parte, non potrebbe essere neppure desunto dal giudice per *facta concludentia*, ma andrebbe manifestato dagli interessati in forma espressa;

che tale presupposto interpretativo — come rilevato anche dall'Avvocatura dello Stato — si presenta, tuttavia, palesemente contrario al tenore letterale della disposizione sottoposta a scrutinio, la quale prevede, ai fini dell'operatività dell'istituto *de quo* nella fase successiva all'esercizio dell'azione penale, non già una condizione positiva (il «consenso»), ma una condizione negativa (la non opposizione: «se l'imputato e la persona offesa non si oppongono»);

che, in base alla chiara lettera della legge, dunque, una manifestazione di volontà è necessaria non già al fine di permettere la dichiarazione della particolare tenuità del fatto, quanto piuttosto al fine di impedirla: con la conseguenza che, ove quest'ultima manifestazione di volontà manchi, detta dichiarazione deve ritenersi ammissibile;

che il richiamo alla relazione governativa al d.lgs. n. 274 del 2000, operato dal rimettente onde fondare il proprio contrario assunto interpretativo, si rivela privo di qualsiasi valenza dimostrativa; da detta relazione emergono, infatti, le ragioni che hanno indotto il legislatore delegato a riconoscere, in materia, uno specifico rilievo alla volontà dell'imputato e della persona offesa — ragioni sinteticamente ricordate nella stessa ordinanza di remissione — ma non si desume affatto che il legislatore medesimo sia incorso in una improprietà linguistica e concettuale quale quella che il giudice *a quo* nella sostanza gli addebita: improprietà consistente nell'impiego di una formula negativa («se [...] non si oppongono») per indicare l'esigenza di un comportamento positivo, per giunta esplicito («se [...] vi consentono espressamente»);

che l'evidenziato vizio di prospettiva del giudice rimettente inficia, quindi — prima e più ancora della motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione — la motivazione in ordine alla sua rilevanza, rendendola del tutto inadeguata;

che l'ordinanza di remissione — pur coinvolgendo nelle censure di costituzionalità anche il potere di «veto» riconosciuto all'imputato — tace infatti completamente sull'atteggiamento concretamente assunto, al riguardo, dall'imputato nel giudizio *a quo*, non specificando se egli si sia opposto alla dichiarazione di improcedibilità per la particolare tenuità dei fatti contestatigli;

che per quanto attiene, poi, alle censure relative all'omologo potere della persona offesa, il rimettente fa discendere (implicitamente) la rilevanza della questione dalla circostanza che, nella specie, il querelante abbia disertato completamente il processo, rendendosi irreperibile, e non abbia quindi prestato il suo «consenso» alla definizione del processo medesimo ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000;

che tale approccio si palesa peraltro errato, giacché, nella situazione considerata, il rimettente avrebbe dovuto chiedersi non già se la persona offesa avesse consentito, quanto piuttosto se essa si fosse o meno opposta alla predetta definizione alternativa;

che la questione va dichiarata, pertanto, manifestamente inammissibile.

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. 34, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 27, 76, 101 e 111 della Costituzione, dal Giudice di pace di Napoli con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 marzo 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

07C0255

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 8

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 febbraio 2007
(della Regione Toscana)*

Amministrazione pubblica - Istituzione dell'Agenzia per la formazione dei dirigenti e dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni - Organismi da utilizzare per le iniziative di formazione e di aggiornamento - Obbligo di scelta tra le sole strutture accreditate e certificate, secondo criteri determinati con regolamenti interministeriali, dall'Agenzia e inserite in apposito elenco nazionale - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata centralizzazione della funzione di accreditamento e certificazione delle istituzioni formative, pubbliche e private - Denunciata lesione della sfera di autonomia delle Regioni e degli enti locali, nelle materie di competenza residuale della formazione professionale e della organizzazione interna, lesione della funzione amministrativa in assenza di presupposti per l'attrazione in sussidiarietà, mancato coinvolgimento delle Regioni.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 581, 583 e 585.
- Costituzione, artt. 117, quarto comma, e 118.

Ricorso per la regione Toscana in persona del suo Presidente *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 126 del 19 febbraio 2007, rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, degli avvocati Lucia Bora e Fabio Lorenzoni e presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, via del Viminale n. 43;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 581, 583 e 585, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, (legge finanziaria 2007).

Nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - S.O. n. 299 del 27 dicembre 2006 è stata pubblicata la legge n. 296/2006, recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007).

I commi 581, 583 e 585 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 prevedono l'istituzione dell'Agenzia per la formazione con la finalità di riformare il sistema di formazione dei dirigenti e dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, in base al disposto del citato comma 581, detta Agenzia è competente in materia di raccolta, elaborazione e sviluppo delle metodologie formative; ricerca, sviluppo, sperimentazione e trasferimento delle innovazioni di processo e di prodotto delle pubbliche amministrazioni; accreditamento delle strutture di formazione; cooperazione europea ed internazionale in materia di formazione e innovazione amministrativa; supporto, consulenza e assistenza alle amministrazioni pubbliche nell'analisi dei fabbisogni formativi, nello sviluppo e trasferimento di modelli innovativi, nella definizione dei programmi formativi.

Il successivo comma 583 dello stesso art. 1 in esame, stabilisce espressamente che le pubbliche amministrazioni per la formazione e l'aggiornamento professionale dei propri dipendenti devono procedere, tramite gara, alla scelta dell'istituzioni formative, pubbliche o private, dotate di competenza ed esperienza adeguate, tra le sole strutture accreditate da detta Agenzia, e a tal fine inserite in un apposito elenco nazionale tenuto da detta Agenzia per la formazione.

Ed ancora, il comma 585 del medesimo articolo stabilisce che l'istituzione ed il funzionamento dell'Agenzia — definita quale «struttura di governo e coordinamento unitario del sistema della formazione pubblica» — siano disciplinati con uno o più regolamenti interministeriali, senza alcun coinvolgimento delle regioni.

In altri termini, viene centralizzata la funzione di accreditamento degli organismi formativi, pubblici e privati.

È pertanto evidente che le suddette norme, nel caso in cui si riferiscano anche alle regioni, sono incostituzionali per i seguenti motivi di

D I R I T T O

Violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Come sopra rilevato, la Regione Toscana contesta la disciplina contenuta nella legge finanziaria 2007, in base alla quale è imposto a tutte le amministrazioni pubbliche, e quindi anche alle regioni ed agli enti strumentali ed altri enti locali, di scegliere con procedure selettive, i soggetti da utilizzare per le iniziative di formazione e di aggiornamento dei propri dipendenti, esclusivamente tra quei soggetti che risulteranno essere accreditati attraverso l'iscrizione in uno specifico elenco nazionale tenuto dalla istituenda Agenzia per la formazione e dalla stessa certificati.

Detta disciplina, nella parte in cui accentra in capo alla Agenzia nazionale per la formazione, le funzioni di accreditamento e di certificazione delle strutture formative, anche nei confronti delle regioni e degli altri enti locali, è incostituzionale per contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost., sotto un duplice profilo, intervenendo, da una parte, in materia di formazione professionale e, dall'altra, in materia di organizzazione interna della regione e degli enti dipendenti, entrambe materie di competenza esclusiva delle regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione.

A) Come rilevato, si prevede un unico soggetto, a livello centrale, competente all'accREDITAMENTO delle strutture di formazione dei pubblici dipendenti, la cui «idoneità» è valutata secondo criteri stabiliti, sempre a livello centrale, attraverso i citati regolamenti interministeriali di cui al comma 585 dell'art. 1 in esame, ai fini dell'inserimento delle stesse strutture nell'apposito elenco nazionale tenuto dalla stessa Agenzia per la formazione; inoltre, si vincolano anche le regioni ad avvalersi per la formazione dei propri dipendenti delle sole strutture di formazione accreditate da detta Agenzia nazionale: tutto ciò rappresenta un'inammissibile lesione delle competenze regionali costituzionalmente garantite, in primo luogo, in materia di formazione professionale.

È ormai chiarito, secondo il consolidato insegnamento della Corte costituzionale, che la materia della formazione professionale «appartiene, nell'assetto definito dal nuovo art. 117 della Costituzione, alla competenza residuale delle regioni, in quanto non è inclusa nell'elenco delle materie attribuite dal secondo comma alla legislazione dello Stato ed è nel contempo espressamente esclusa dall'ambito della potestà concorrente in materia di istruzione, sancita dal successivo terzo comma» (Corte cost., sent. n. 51/2005).

Con la sentenza della Corte costituzionale n. 50/2005 è stato ulteriormente precisato che «La competenza esclusiva delle regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi», restando esclusa la sola «disciplina della istruzione e della formazione professionale che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai loro dipendenti» la quale «rientra invece nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile».

In particolare alla luce dei su richiamati principi, la Corte costituzionale, con la pronuncia in esame, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina statale in materia di tirocini estivi di orientamento, in quanto detta disciplina «dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni, attiene alla formazione professionale di competenza esclusiva delle regioni».

Nello stesso senso, la Corte costituzionale, con la successiva sentenza n. 406/2006, ha riconosciuto la legittimità delle norme regionali toscane riguardanti i compiti della regione relativi alla valorizzazione e alla certificazione dei profili formativi dei contratti di apprendistato e all'individuazione dei criteri e requisiti di riferimento per la capacità formativa delle imprese, proprio in ragione del fatto che dette norme si riferiscono alla formazione esterna; in particolare, per quanto qui interessa, la Corte ha rilevato che «l'individuazione delle capacità formative delle imprese, che il censurato art. 2, lettera d), riconosce essere obiettivo qualificante la formazione nell'apprendistato, non può che riferirsi alle imprese che svolgono attività formativa esterna».

Infine, in un caso del tutto analogo a quello di specie — poiché riguardanti norme statali (regolamentari), riferite anche alle regioni, aventi ad oggetto i requisiti essenziali che le società scientifiche devono possedere per svolgere le attività formative e di collaborazione con le istituzioni pubbliche competenti in materia di sanità, ed altresì la previsione di poteri amministrativi di verifica dei predetti requisiti, di riconoscimento delle associazioni

scientifiche e di revoca del medesimo al Ministro della salute — la Corte costituzionale (sentenza n. 328/2006) ha rilevato, tra l'altro, la lesione delle competenze costituzionali proprie delle regioni, in materia di formazione professionale, ordinamento degli uffici e, nel caso di specie, dell'organizzazione sanitaria (in quanto si trattava di strutture formative «al servizio» delle istituzioni pubbliche in materia di sanità), tutte materie di competenza esclusiva regionale.

In particolare, nella citata pronuncia la Corte costituzionale ha affermato che «L'oggetto del decreto impugnato è costituito dalla definizione dei requisiti per il riconoscimento delle società scientifiche e delle associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie che intendano svolgere attività di collaborazione con le istruzioni sanitarie ed attività di aggiornamento professionale e, quindi, non è riconducibile in termini esclusivi ad un'unica materia, incidendo contestualmente su più settori. In particolare, con riferimento all'aggiornamento professionale, esso contiene profili inerenti alla «formazione professionale»: l'aggiornamento professionale dei medici e degli esponenti delle professioni sanitarie attiene, infatti, alla formazione sul lavoro, successiva e quindi estranea alla formazione universitaria, in quanto finalizzata all'esercizio della professione medica e, più in generale, sanitaria (sentenze n. 406 del 2001, n. 354 del 1994 e n. 316 del 1993).

Siffatta materia, tuttavia, neppure è idonea ad assorbire l'intera disciplina di cui al decreto impugnato.

L'atto, in specie nella parte in cui definisce i requisiti che le predette società ed associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie — che chiedono il riconoscimento — devono possedere per poter svolgere attività di collaborazione con le istituzioni sanitarie, incide, infatti, sulla materia sanità, con profili che attengono, in particolare, all'organizzazione sanitaria, [...]. Nelle stesse materie, tuttavia, l'art. 117 e l'art. 118 della Costituzione, a seguito della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, delineano forme più ampie di autonomia [...]. La «formazione professionale» è, infatti, materia riconducibile alla competenza residuale delle regioni (quarto comma) soggetta ai limiti generali stabiliti dal primo comma dell'art. 117 della Costituzione, fra i quali non vi è, ad esempio, quello delle norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenza n. 274 del 2003), né quello dell'interesse nazionale [...]. La sanità, d'altro canto, è ripartita fra la materia di competenza regionale concorrente della «tutela della salute» (terzo comma), la quale deve essere intesa come «assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera» (sentenze n. 181 del 2006 e n. 270 del 2005), e quella dell'organizzazione sanitaria, in cui le regioni possono adottare «una propria disciplina anche sostitutiva di quella statale» (sentenza n. 510 del 2002). [...] Alla luce delle suesposte considerazioni, deve ritenersi che il decreto impugnato, dettando norme regolamentari che si pongono all'incrocio delle suddette materie [...] vulneri le rispettive sfere di competenza provinciale, definite in particolare dall'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, della Costituzione».

B) La disciplina statale in esame, inoltre, intervenendo con norme vincolanti in materia di formazione dei pubblici dipendenti anche di regioni ed enti regionali dipendenti, appare ulteriormente lesiva delle competenze regionali costituzionalmente garantite con riferimento all'organizzazione dei propri uffici, ai sensi dall'art. 117, comma 4, Cost.

Come evidenziato anche dalla già citata sentenza della Corte costituzionale n. 328/2006, le disposizioni aventi ad oggetto la disciplina di funzioni di accreditamento e certificazione delle strutture formative per l'aggiornamento professionale delle istituzioni sanitarie, intervengono, oltre che in materia di formazione professionale, anche in materia di organizzazione sanitaria; analogamente, nel caso di specie, trattandosi della formazione destinata anche ai pubblici dipendenti regionali, le disposizioni in esame vanno ad incidere nella materia della organizzazione dei propri uffici, di competenza regionale residuale.

In tale materia, la competenza legislativa delle regioni è esclusiva e deve svolgersi nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Alla luce del rinnovato quadro costituzionale, la regione gode quindi di piena autonomia nella gestione ed organizzazione dei propri uffici e del relativo personale.

A questo proposito si osserva che già secondo l'indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale consolidatosi sotto il regime del previgente art. 117 Cost., inaugurato con la sentenza n. 10/1980, le regioni, in materia di ordinamento degli uffici e di stato giuridico dei rispettivi dipendenti, erano titolari della più ampia autonomia legislativa (cfr. in tal senso: sent. n. 10/1980; sent. n. 277/1983; sent. n. 278/1983; sent. n. 219/1984; sent. n. 290/1984; sent. n. 99/1986; ord. n. 10/1988; sent. n. 217/1987; sent. n. 772/1988).

In particolare, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha più volte sottolineato «l'autonomia, costituzionalmente garantita, che caratterizza la legislazione regionale in ordine a quella componente dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione, rappresentata dallo stato giuridico e dal trattamento economico del corrispondente personale. Senza di che si renderebbe impossibile un'autonoma ed organica disciplina dello stato giuridico dei dipendenti regionali, che verrebbe ridotta "ad una composita e poliedrica legislazione di risulta, inevitabilmente modellata sui vari stati giuridici delle varie amministrazioni e istituzioni di provenienza del personale trasferito"; il che finirebbe per comportare notevole pregiudizio all'autonomo assetto ed al funzionamento degli uffici regionali» (Corte costituzionale sent. n. 278/1983 che ripercorre, nei passi qui riprodotti, alcune importanti sequenze della precedente sentenza n. 10/1980 già citata).

Ed ancora, di recente, la Corte costituzionale ha ribadito «l'ampia autonomia già riconosciuta alle regioni in materia di organizzazione degli uffici e di stato giuridico dei dipendenti sotto il regime del previgente art. 117 della costituzione» (Corte costituzionale. ord. n. 515/2002).

In conclusione, la Corte ha avuto più volte modo di chiarire che la competenza riconosciuta dall'art. 117 Cost. alle regioni a statuto ordinario in materia di ordinamento dei propri uffici «è data alle regioni medesime proprio al fine di organizzare gli uffici regionali secondo le peculiarità dell'amministrazione di cui sono parte (...)», (cfr. Corte costituzionale, sent. n. 772/1988).

Tale orientamento è tanto più valido oggi, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, che ha ridefinito in termini di forte autonomia il ruolo delle regioni all'interno dell'ordinamento ed ha riconosciuto la più piena potestà legislativa delle regioni in materia di ordinamento degli uffici e del personale, materia in cui rientra evidentemente anche la disciplina dell'aggiornamento professionale dei propri dipendenti.

Ed infatti, fin dalle prime pronunce, successive alla riforma del Titolo V, la Corte costituzionale ha chiarito che la materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa delle regioni spetta alla potestà legislativa esclusiva regionale prevista dall'art. 117, comma 4, della Costituzione (cfr. in tal senso, le sentenze della Corte costituzionale n. 274/2003; n. 3/2004; n. 4/2004 e n. 17/2004).

In particolare, ciò è affermato espressamente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 274/2003 e nella pronuncia n. 17/2004, ove è rilevato che «nell'assetto delle competenze costituzionali configurato dal nuovo titolo V, parte II, della Costituzione, l'auto finanziamento delle funzioni attribuite a regioni ed enti locali non costituisce altro che un corollario della potestà legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa...».

Ed ancora, l'ecc.ma Corte costituzionale, con riferimento all'art. 19, comma 14, della legge n. 448/2001 (c.d. legge finanziaria 2002), ha avuto modo di precisare che tale articolo, nella parte in cui prevede che le amministrazioni pubbliche promuovono iniziative di alta formazione del personale e finanziano borse di studio per l'iscrizione dei dipendenti ai corsi di laurea triennali, costituisce sì una norma permissiva nei confronti delle richiamate pubbliche amministrazioni, tuttavia, sottolinea la Corte, «ciò non è ancora sufficiente per escludere la lesione delle prerogative regionali, in quanto pure una norma permissiva presuppone una rivendicazione di competenza statale, per cui se la norma dovesse trovare applicazione anche nei confronti delle amministrazioni non statali si porrebbe il problema della esorbitanza di essa dall'ambito della disciplina «dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», riservata in via esclusiva alla legislazione statale».

Continua pertanto la sentenza che «occorre sottolineare che l'art. 19 della legge finanziaria per il 2002, che riguarda le assunzioni di personale, si apre al comma 1, con un espresso riferimento alle "amministrazioni dello Stato" e si svolge in modo da far ritenere che il generico richiamo alle amministrazioni pubbliche, contenuto nel comma 14, non possa essere letto altro che come sinonimo di statali (...)» (sentenza della Corte costituzionale n. 3/2004, e nello stesso senso anche la sentenza n. 17/2004).

Ed ancora, codesta ecc.ma Corte costituzionale, con la sentenza n. 380/2004, ha a tal proposito affermato che «La regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali. Non altrettanto può dirsi per l'accesso agli impieghi presso le regioni e gli altri enti regionali, cui appunto si riferisce la censura proposta dalla ricorrente.

Se, come la Corte ha già affermato (sentenza n. 370 del 2003), una disciplina normativa non può essere ricondotta all'ambito della legislazione residuale delle regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117, sol perché non

sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo, tuttavia, nella specie, è di immediata percezione proprio l'impossibilità di collocare la disciplina in esame nei cataloghi delle competenze legislative statali esclusive o concorrenti, come evocate dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri.

Da tale impossibilità discende la fondatezza della tesi della ricorrente, secondo cui la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale — in quanto riconducibile alla materia innominata dell'organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali — è preclusa allo Stato (a maggior ragione attraverso disposizioni di dettaglio), e spetta alla competenza residuale delle regioni (v. sentenza n. 2 del 2004), ovviamente nel rispetto dei limiti costituzionali (v. sentenza n. 274 del 2003).

Le impugnate disposizioni violano totalmente la suddetta autonomia legislativa regionale, perché vincolano la formazione del personale regionale e degli enti dipendenti all'utilizzo delle strutture formative accreditate dall'Agenzia nazionale per la formazione, secondo criteri determinati esclusivamente a livello centrale, così interferendo sull'organizzazione amministrativa regionale e degli enti ed aziende regionali.

Anche sotto tale profilo si evidenzia, pertanto, l'illegittimità costituzionale dei commi 581, 583 e 585 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007, per contrasto con l'art. 117, comma 4, Cost.

C) Infine, le norme in esame, attribuendo poteri amministrativi di accreditamento e di certificazione all'Agenzia nazionale per la formazione — disciplinata con regolamento interministeriale e definita dalla legge stessa quale organo di governo e coordinamento unitario del sistema della formazione pubblica — contrastano anche con l'art. 118 Cost.

Infatti, nel caso di specie, analogamente al caso esaminato dalla Corte costituzionale con la già citata sentenza n. 328/2006, «“l'attrazione in sussidiarietà” della funzione, non è in alcun modo dimostrata [dal]la necessità dell'esercizio unitario della medesima e non è stato rispettato il principio della leale collaborazione, essendo stato adottato l'atto impugnato senza il necessario coinvolgimento delle autonomie regionali e provinciali (*ex plurimis*, sentenze n. 270 e n. 242 del 2005)».

In ogni caso le disposizioni in esame sarebbero incostituzionali per violazione dell'art. 118 Cost. sotto altro profilo, anche perché, pur vincolando anche le regioni e gli altri enti locali, non prevedono alcun idoneo coinvolgimento delle regioni (intesa), nel procedimento di accreditamento delle istituzioni formative, né per la determinazione dei requisiti di idoneità delle stesse istituzioni per l'inserimento nell'albo, coinvolgimento che sarebbe invece imprescindibile a fronte dell'interferenza della disciplina in ambiti materiali di competenza regionale, secondo quanto affermato nella sentenza n. 303/2003.

Per tutti i motivi suddetti le impugnate disposizioni appaiono incostituzionali anche perché vanificano il sistema di formazione professionale per i dipendenti e gli enti regionali che in questi anni le regioni hanno sviluppato nell'esercizio delle proprie competenze.

P. Q. M.

Si chiede che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 581, 583 e 585 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, per i motivi indicati nel presente ricorso.

Si deposita la delibera della Giunta regionale Toscana di autorizzazione a stare in giudizio n. 126/2007.

Firenze-Roma, addì 23 febbraio 2007

Avv. Lucia BORA - Avv. Fabio LORENZONI

N. 69

*Ordinanza del 15 maggio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007)
emessa dal Tribunale di Chiavari sul ricorso proposto da Tonnarelli Maurizio*

Patrocinio a spese dello Stato - Spese di giustizia - Revoca del decreto di ammissione al patrocinio per difetto originario di una condizione di ammissibilità (nella specie certificazione dell'autorità consolare) - Giudice competente a disporre la revoca - Asserita omessa attribuzione del potere di revoca anche al giudice procedente nella fase di liquidazione - Denunciata lesione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, di responsabilità dei funzionari e dipendenti dello Stato e di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 112.
- Costituzione, artt. 3, 28 e 97.

IL TRIBUNALE

Visto il ricorso presentato in data 18 gennaio 2006 dall'avv. Maurizio Tonnarelli del Foro di Genova, nella sua qualità di difensore di Marku Pavlin, ammesso al patrocinio a spese dello Stato con decreto del G.i.p. presso il Tribunale di Genova in data 30 gennaio 2003, avente ad oggetto: ricorso in opposizione *ex art. 99 d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115*, avverso il decreto pronunciato in data 22 dicembre 2005 dal Tribunale di Chiavari in composizione collegiale con il quale veniva revocato il decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato;

Visti gli artt. 99 d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 T.U. in materia di spese di giustizia e l'art. 29, legge n. 794/1942;

Sentito il ricorrente, il quale, all'udienza 20 aprile 2006 ha insistito per l'accoglimento del ricorso, richiama le motivazioni scritte;

Rilevata la mancata costituzione dell'avvocatura dello Stato, nell'interesse dell'Amministrazione finanziaria;

PREMESSO IN FATTO

Con decreto in data 30 gennaio 2003 il G.i.p. del Tribunale di Genova ammetteva Marku Pavlin al patrocinio a spese dello Stato in carenza della certificazione dell'Autorità consolare albanese prevista dall'art. 79, comma 2 del d.P.R. n. 115/2002.

Il Tribunale di Chiavari, investito della domanda di liquidazione dei compensi maturati all'esito della celebrazione del processo, verificata la mancata presentazione, nei termini di legge, di detta certificazione — requisito previsto a pena di inammissibilità della domanda — con decreto in data 22 dicembre 2005 revocava il decreto di ammissione, respingendo la relativa richiesta di liquidazione dei compensi.

Con ricorso *ex art. 99 d.P.R. 30 maggio 2002* depositato in data 18 gennaio 2006, l'avv. Tonnarelli eccepiva in via preliminare l'incompetenza del Tribunale di Chiavari ad effettuare la revoca, ritenendo competente in via esclusiva a provvedere sulla revoca, a norma del comma 3 dell'art. 112, il «magistrato che procede alla scadenza dei termini» previsti dall'art. 94, comma 3, d.P.R. n. 115/2002 (e dunque, nel caso di specie, il G.i.p. presso il Tribunale di Genova).

Nel merito insisteva comunque nell'annullamento del provvedimento impugnato, ritenuto erroneo in fatto ed in diritto. In particolare sottolineava la mancata valutazione, da parte del Tribunale, della presenza di elementi tali da comprovare l'impossibilità a produrre la documentazione consolare richiesta (segnatamente veniva evidenziata la nota di p.g. 8 ottobre 2003 in atti nella quale gli uff.li di p.g. delegati al compimento degli accertamenti sulla situazione patrimoniale di Vuthi Miradije e Vuthi Suzana testualmente scrivevano «il console in occasione di un incontro avvenuto i primi mesi di quest'anno per ragioni diverse ci aveva già informato di non poter in alcun modo compiere accertamenti patrimoniali sui propri connazionali...» e stigmatizzata la disparità di trattamento rispetto alle predette Vuthi, ammesse al beneficio pur in assenza della certificazione consolare, sulla base delle risultanze di p.g. descritte).

Rilevava, in ogni caso, la tardività dell'emissione del provvedimento di revoca, intervenuto dopo la conclusione del dibattimento, rendendo in tal modo impossibile, alla parte istante, sanare (attraverso la presentazione di nuova istanza corredata della certificazione consolare richiesta) l'asserita irregolarità.

Evidenziava infine il contrasto del provvedimento impugnato con i principi direttivi della Costituzione europea nonché della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che sanciscono l'obbligo per gli Stati membri di garantire in modo effettivo e concreto il diritto alla difesa dei non abbienti.

OSSERVA

Occorre anzitutto premettere che la presentazione, da parte del cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, per redditi prodotti all'estero, della certificazione dell'autorità consolare competente che attesti la veridicità in ordine alle dichiarazioni contenute nell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato (art. 79, d.P.R. n. 115/2002) attestanti la sussistenza delle condizioni di reddito previste per l'ammissione al beneficio, è prevista a pena di inammissibilità.

Ciò si ricava, in modo chiaro ed evidente, dalla semplice lettura delle norme di riferimento, dovendo l'interprete avere riguardo non solo al (peraltro, ad avviso dello scrivente, già sufficientemente chiaro) tenore letterale della norma, ma anche alla coerenza sistematica dell'impianto normativo nel suo complesso.

Se così è non può disconoscersi la necessaria correlazione tra il primo comma dell'art. 79 (lett. *a, b, c, d*), che prevede, a pena di inammissibilità, i requisiti della domanda per il cittadino italiano ed il secondo comma, nel quale, per il cittadino proveniente da uno Stato non appartenente all'Unione europea, viene richiesta, in via ulteriore, la certificazione consolare. Non vi è infatti motivo per ritenere che quest'ultima disposizione sia sottratta al regime sanzionatorio previsto dal primo (e dal terzo, per le ulteriori — ed eventuali — integrazioni ivi previste) comma. Né il tenore letterale della norma, né la *ratio* della stessa (che deve essere individuata nella necessità, avvertita dal legislatore, di un primo riscontro preventivo all'autocertificazione del richiedente, valutata, da sola, insufficiente nel caso di soggetto proveniente da Paese extracomunitario, attese le intuibili difficoltà di verifica, da parte dell'Amministrazione, della veridicità di quanto in essa contenuto) giustificano interpretazioni difformi rispetto a quella esposta. L'ulteriore disposizione dell'art. 94, comma 2, d.P.R. n. 115/2002, che prevede, nel caso di impossibilità a produrre la documentazione richiesta ai sensi dell'art. 79, comma 2, la facoltà di sostituzione, a pena di inammissibilità della certificazione consolare con una dichiarazione sostitutiva di certificazione, contribuisce ad ulteriormente confermare, in chiave di interpretazione sistematica, l'impostazione accolta dallo scrivente.

Parrebbe infatti del tutto illogico ritenere che il legislatore abbia previsto la sanzione dell'inammissibilità per l'ipotesi di mancata presentazione di una dichiarazione sostitutiva laddove tale previsione non fosse stata originariamente stabilita anche per la certificazione richiesta in prima istanza.

Deve dunque ritenersi che la mancata presentazione, a corredo dell'istanza di ammissione della certificazione consolare (ovvero, nel caso di comprovata impossibilità, della dichiarazione sostitutiva) contestualmente o, nei casi previsti dal comma 3, dell'art. 94, entro il termine di 20 giorni dalla presentazione dell'istanza, determini l'inammissibilità della domanda.

Nel caso di specie la certificazione in questione non è stata prodotta né originariamente (ai sensi dell'art. 79, comma 2), né entro il termine indicato dal successivo comma 3.

Né il richiedente ha provato l'impossibilità, *ex art. 79, comma 2, d.P.R. n. 115/2002*, di ottenere dal Consolato Albanese la certificazione necessaria a giustificare l'ammissione al beneficio.

Trattandosi di documento richiesto, come detto, a pena di inammissibilità della domanda (e dunque di requisito formale oltreché sostanziale), l'impossibilità a produrlo doveva essere provata dal richiedente in modo rigoroso ed in riferimento alla sua specifica posizione.

Non possono dunque, ai fini che qui interessano, ritenersi circostanze idonee a provare detta (specifica) situazione di impossibilità quelle ricavabili dalla nota di p.g. citata dal ricorrente, relativa alle posizioni Vuthi Miradje e Vuthi Suzana, posto che gli accertamenti in allora svolti dalla p.g. delegata presso il consolato albanese non potevano che aver rilievo limitatamente ai soggetti nei cui confronti venivano effettuati ed in relazione al periodo in cui erano svolti, non estensibili dunque automaticamente ad altri soggetti in situazione analoga (che non si trattasse di impossibilità assoluta — e valida *erga omnes* — bensì di mera difficoltà contingente, lo dimostra in ogni caso il fatto che alcuni imputati albanesi sono riusciti ad ottenere detta certificazione).

Il Tribunale di Chiavari ha disposto la revoca del decreto di ammissione, in deroga a quanto disposto dal comma 3 dell'art. 112 d.P.R. n. 115/2002 (che individua nel magistrato che procede al momento della scadenza dei termini di cui ai commi precedenti — nel caso di specie il G.i.p. presso il Tribunale di Genova — l'organo investito del potere/dovere di revoca), sulla base del presupposto essere «principio fondamentale dell'ordinamento quello secondo cui la inammissibilità di una domanda, per originaria insussistenza dei requisiti richiesti, per essa, dalla legge, è una forma di invalidità non suscettibile di sanatoria a meno che non sia prevista espressamente la rilevanza di tale sanzione processuale entro determinati limiti temporali» richiamando — ad avviso di chi scrive, impropriamente, per quanto di seguito si dirà — la normativa in tema di impugnazioni, ed in particolare gli artt. 591, comma 4 e 606 lett. c) c.p.p.

Proprio i riferimenti operati dal Tribunale dimostrano infatti che, se è vero che una causa di inammissibilità, in assenza di espressa difforme previsione normativa, non è, di regola, suscettibile di sanatoria ed è rilevabile in ogni stato e grado del giudizio, competente a rilevarla è comunque sempre e solo il giudice titolare a decidere sull'(eventuale) impugnazione e non già il giudice che procede nella fase processuale in cui tale causa si è verificata.

Nè il Tribunale poteva agire in via di «autotutela», attesa la natura giurisdizionale del procedimento relativo al patrocinio a spese dello Stato.

Si è a lungo discusso in giurisprudenza se nel decidere in ordine a tale materia il giudice eserciti una funzione amministrativa o giurisdizionale.

Il dibattito è stato tuttavia definitivamente risolto dalla Corte costituzionale nella sua ordinanza n. 144/1999 laddove si afferma che, *in subjecta materia* «il giudice esercita appieno la funzione giurisdizionale avente ad oggetto la sussistenza di un diritto (...) dotato di fondamento costituzionale» di tal che «i provvedimenti nei quali si esprime tale funzione hanno il regime proprio degli atti di giurisdizione, revocabili dal giudice nei limiti e sui presupposti espressamente previsti e rimovibili negli altri casi, solo attraverso gli strumenti di impugnazione.» A tale impostazione consegue che, al di fuori dei casi tassativamente indicati dalla legge «un potere di revoca (...) non è configurabile neppure (...) quale espressione della generale potestà di autotutela di cui è titolare la pubblica amministrazione».

I principi sanciti dalla Corte delle Leggi sono stati recentemente fatti propri dalle sezioni unite della Cassazione che, con la sentenza n. 36168/2004, dopo aver riaffermato la natura giurisdizionale del procedimento *de quo*, hanno ulteriormente ribadito che la disciplina relativa al patrocinio a spese dello Stato «riconosce al giudice il potere di revocare d'ufficio il provvedimento di ammissione al beneficio nei casi e sulla base dei presupposti precisamente indicati» con ciò implicitamente riconoscendo la natura tassativa delle ipotesi previste dall'art. 112 d.P.R. cit.

Il tribunale non avrebbe dunque potuto neppure rimettere la questione al G.i.p. di Genova, sulla base della competenza riconosciuta dal comma 3 dell'art. 112 d.P.R. n. 115/2002, versandosi in fattispecie al di fuori delle ipotesi tassativamente previste dai commi 1 e 2 (e non ritenendosi — per le ragioni in precedenza evidenziate — detta lacuna colmabile in via interpretativa e/o analogica).

Diversamente opinando si sarebbe dovuta operare, oltre tutto, una vera propria regressione di fase del procedimento, inammissibile — secondo i principi generali — in mancanza di una espressa previsione normativa in tal senso.

La normativa in tema di patrocinio a spese dello Stato non offre neppure mezzi di impugnazione in grado di risolvere la situazione di «impasse» sin qui descritta.

L'art. 99 d.P.R. 115/02 disciplina infatti unicamente i casi di ricorso avverso il provvedimento con cui il magistrato competente rigetta l'istanza di ammissione, mentre l'art. 113 prevede l'ipotesi di ricorso in Cassazione avverso il decreto che decide sulla richiesta di revoca proveniente dall'ufficio finanziario.

Se tali premesse sono — come pare allo scrivente — corrette, in un caso quale il presente nel quale sussista un vizio *ab origine* dell'istanza di ammissione (tale da determinare l'inammissibilità della stessa), non rilevato dal magistrato indicato dall'art. 112, comma 3, d.P.R. cit., il giudice competente a provvedere in ordine alla liquidazione si troverebbe — in assenza di strumenti di autotutela, poteri di revoca e strumenti di impugnazione — obbligato a procedere alla liquidazione pur in presenza di una causa di inammissibilità della domanda.

Può in tal modo determinarsi un danno per l'Erario anche assai grave, come nel caso di specie, in cui, stante la rilevanza dell'attività difensiva compiuta (in relazione alla durata ed alla complessità della fase processuale di primo grado, con dibattimento protrattosi per circa un anno e mezzo) la richiesta di liquidazione ammonta, per la singola posizione qui esaminata, a diverse decine di migliaia di euro (pare, al riguardo, opportuno evidenziare che, trattandosi di «maxi-processo» con 94 imputati, ed essendovi attualmente pendenti dinanzi allo scrivente altri ricorsi relativi a decine di posizioni assimilabili alla presente, l'onere complessivo a carico dell'Erario superebbe complessivamente il milione di euro).

La norma in questione appare, sulla base delle premesse sin qui evidenziate, e per le ragioni che verranno di seguito ulteriormente esposte — palesemente irragionevole, nonché foriera di conseguenze negative per l'Erario e, più in generale, per il buon andamento dell'amministrazione, ponendosi dunque, ad avviso dello scrivente, in contrasto con gli artt. 3, 28 e 97 della Costituzione.

Si ritiene che debba essere pertanto sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 112, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, in riferimento agli artt. 3, 28 e 97 della Costituzione, nella parte in cui tale norma non consente (anche) al giudice procedente nella fase di liquidazione la revoca del decreto di ammissione nel caso in cui rilevi una causa di inammissibilità della domanda, anche al di fuori delle ipotesi tassativamente previste dalle lett. a) b) c) d) primo e secondo comma.

Sulla rilevanza della questione

È noto come il requisito della rilevanza si individui univocamente nella necessità che la norma sospettata di incostituzionalità debba trovare applicazione nel processo *a quo*.

Nel caso in esame la norma denunciata assume in modo evidente, per quanto detto in precedenza, rilevanza determinante ed ineludibile in ordine al *thema decidendum*, ovvero nello stabilire la revocabilità — o meno -, da parte del giudice competente a decidere sulla liquidazione, del beneficio invocato ed (in ipotesi) erroneamente concesso.

È infatti precluso al giudice procedente — pur in presenza di una causa di inammissibilità originaria della domanda (tale dunque da determinare la non debenza della liquidazione, per carenza dei necessari presupposti legittimanti), e pur essendo tale causa di inammissibilità conosciuta e rilevata dal giudicante — la possibilità allo stesso di revocare il provvedimento di ammissione (erroneamente concesso da altro giudice nella fase preliminare al giudizio).

Ciò determina, in concreto, una situazione di stallo non rimediabile in via interpretativa.

Lo scrivente reputa infatti di doversi necessariamente muovere nell'alveo ermeneutico delimitato dalle pronunce, in precedenza citate, della Corte delle leggi e delle sezioni unite della Cassazione, che hanno affermato rispettivamente la natura giurisdizionale del procedimento relativo al patrocinio a spese dello Stato (ciò che comporta necessariamente l'esclusione, per il giudicante, della facoltà di «autotutela» riservata al procedimento di natura amministrativa) e la tassatività delle ipotesi di revoca previste dall'art. 112 (con ciò escludendosi la possibilità di utilizzo del criterio interpretativo analogico — che, oltretutto, qui si rivelerebbe *in malam partem*). Una lettura costituzionalmente corretta della norma da parte della Corte delle leggi appare dunque, nello specifico, assolutamente necessaria.

Sulla non manifesta infondatezza

In relazione alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost. si rileva come la norma impugnata leda sia il principio di eguaglianza che quello di ragionevolezza.

Quanto al primo profilo appare evidente la disparità di trattamento tra l'ipotesi di cui alla lett. c) dell'art. 112, d.P.R. n. 115/2002, nella quale è prevista la revoca del decreto di ammissione nel caso in cui non sia stata prodotta la certificazione dell'autorità consolare nei termini previsti dall'art. 94, comma 3 (ovverosia entro il termine di 20 gg. dalla presentazione dell'istanza nel caso in cui il cittadino extracomunitario sia detenuto — o sottoposto a misura di sicurezza, o ancora custodito in luogo di cura —) e quella di cui al presente caso, in cui la certificazione consolare (pur prevista, come detto, quale condizione di ammissibilità dell'istanza) non sia stata presentata tout court.

Per tale ultima ipotesi non è infatti prevista la possibilità per il giudice che procede, di revocare il decreto di ammissione.

Non vi è ragione perché il legislatore debba aver previsto un'ipotesi di revoca nel caso di omessa presentazione della certificazione consolare in un caso circoscritto, quale quello previsto dal comma 3 dell'art. 94, e non lo abbia viceversa previsto in riferimento alla violazione della più generale previsione dell'art. 79, comma 2, d.P.R. n. 115/2002.

Come è noto il principio di eguaglianza è un principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura ed è espressione di un generale canone di coerenza dell'ordinamento normativo (Sent. Corte cost. n. 204/1982) cui la legge deve necessariamente uniformarsi, non solo sotto il profilo formale, ma anche sotto quello materiale. Da ciò consegue che la discrezionalità del legislatore non possa essere incondizionata ma debba sempre rispondere a criteri di logicità e coerenza.

Nel caso di specie l'omessa previsione normativa qui oggetto di censura non trova alcuna giustificazione né sotto il profilo della coerenza sistematica che sotto quello della *ratio* ispiratrice.

Nella norma oggetto di censura è oltretutto ravvisabile, ad avviso dello scrivente, un ulteriore elemento di irragionevolezza laddove, al comma 3, viene previsto quale giudice competente a disporre la revoca, esclusivamente «il magistrato che procede al momento della scadenza dei termini suddetti (con riferimento ai commi precedenti — n.d.r.) ovvero al momento in cui la comunicazione è effettuata o, se procede la Corte di cassazione, il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato», omettendo viceversa di prevedere la possibilità che il provvedimento ammissivo possa essere revocato anche dal giudice competente alla fase della liquidazione.

È ben possibile infatti — come nel caso di specie — che il giudice procedente al momento della scadenza dei termini (nel caso in esame il G.i.p. presso il Tribunale di Genova) ed il giudice competente alla fase della liquidazione (qui il Tribunale di Chiavari) non coincidano.

In tal caso il secondo giudice, privo del potere di revoca (al di fuori delle ipotesi determinate dalle modificazioni delle condizioni reddituali) dovrebbe necessariamente procedere alla liquidazione, anche qualora rilevasse — come è avvenuto nel caso che ne occupa — la presenza di una causa di inammissibilità della domanda (vizio originario, non sanabile e tuttavia non rilevato dal primo giudice), non riconoscendogli la norma in esame alcuna competenza a deliberare *in subjecta materia*.

Il che, nuovamente, non trova alcuna giustificazione né sotto il profilo dell'economia processuale né sotto quello della coerenza sistematica della disposizione. Oltretutto, possono in tal modo determinarsi conseguenze (almeno potenzialmente) pregiudizievoli per la p.a. (come di seguito si avrà modo di evidenziare in riferimento agli ulteriori profili di illegittimità costituzionale sollevati).

Appare evidente come il legislatore, nel caso in esame, abbia posto l'interprete di fronte ad una situazione di stallo insuperabile in quanto non rimediabile (alla luce di quanto detto in precedenza) attraverso il normale esplicarsi, da parte del giudicante, di un'attività interpretativa coerente con i principi propri del dettato costituzionale.

In relazione alla dedotta violazione dell'art. 28 Cost. si rileva quanto segue.

La Corte costituzionale, con sentenza 14 marzo 1968, n. 2 ha fissato alcuni principi dai quali occorre necessariamente prendere le mosse nell'analizzare la questione oggi in esame.

Anzitutto la Corte delle leggi ha affermato che l'art. 28 della Costituzione, con l'espressione funzionari e dipendenti dello Stato ha inteso riferirsi anche ai magistrati.

In secondo luogo ha ritenuto che il principio generale, stabilito dall'art. 28, della responsabilità diretta dei pubblici dipendenti — compresi i magistrati — non esclude, stante il rinvio alle leggi ordinarie, che tale responsabilità sia «disciplinata variamente per categorie e situazioni».

La peculiarità della funzione giurisdizionale, la natura dei provvedimenti giudiziari, la stessa posizione *super partes* del magistrato, legittimano la previsione di «condizioni e limiti della sua responsabilità», senza peraltro mai poter giungere ad una negazione totale di essa, che si porrebbe in contrasto con l'art. 28 della Costituzione ed anche con l'art. 3, per l'irragionevole differenza di trattamento rispetto agli altri pubblici funzionari e dipendenti.

Tali principi, seppure con articolati distinguo in riferimento alle peculiarità delle questioni in allora proposte in riferimento all'art. 131, u.co. c.p.c. aggiunto dall'art. 16, secondo comma, legge 13 aprile 1988, n. 117 («Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati»), sono stati sostanzialmente ribaditi nella nota sentenza della Corte costituzionale 19 gennaio 1989, n. 18.

In tale pronuncia viene affermato tra l'altro che «il principio dell'indipendenza è volto a garantire l'imparzialità del giudice, assicurandogli una posizione *super partes* che escluda qualsiasi, anche indiretto, interesse a decidere. A tal fine la legge deve garantire l'assenza, in equal modo di aspettative e vantaggi e di situazioni di pregiudizio preordinando gli strumenti atti a tutelare l'obiettività della decisione».

Ancora si afferma che «l'art. 28 della Costituzione pone la regola — valida per i funzionari e i dipendenti pubblici (e quindi anche per i giudici) — della loro responsabilità diretta per “gli atti compiuti in violazione di diritti” secondo “le leggi penali, civili ed amministrative”».

Ciò premesso pare allo scrivente che la norma della cui costituzionalità si dubita violi in modo palese i principi in precedenza enunciati.

Precludendo infatti al giudice procedente — pur in presenza di una causa di inammissibilità originaria della domanda (tale dunque da determinare la non debenza della liquidazione, per carenza dei necessari presupposti legittimanti), e pur essendo tale causa di inammissibilità conosciuta e rilevata dal giudicante — la possibilità allo stesso di revocare il provvedimento di ammissione (erroneamente concesso da altro giudice nella fase preliminare al giudizio) la norma impugnata, lungi dal «garantire l'assenza di situazioni di pregiudizio», finisce, al contrario, per imporre di fatto al pubblico dipendente un comportamento gravemente colposo in quanto idoneo a cagionare, consapevolmente, un danno per la pubblica amministrazione senza responsabilità contabile del predetto (ove, viceversa, si ritenesse la responsabilità contabile del magistrato, sarebbe ravvisabile una ulteriore, e se possibile, ancor più macroscopica violazione dell'art. 3 Cost. — nonché dell'art. 101, comma 2 Cost. — appalesandosi in tal caso l'assoluta irragionevolezza di una norma che imponesse al pubblico funzionario un comportamento al contempo doveroso e tuttavia costituente fonte di responsabilità).

Tali evidenti ed insanabili incongruenze non possono non incidere negativamente anche sul buon andamento dell'amministrazione della giustizia, in contrasto con l'art. 97 della Costituzione.

Pur essendo ben nota allo scrivente la giurisprudenza della Corte costituzionale *in subjecta materia* (Sent. Corte cost. 16/1998 — in senso conforme anche sentt. 122/1997, 428/1993, 376/1993 —) secondo cui l'art. 97 Cost. non sarebbe invocabile, a proposito dell'attività giurisdizionale oltre i limiti riguardanti l'ordinamento degli uffici giudiziari ed il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, tuttavia occorre rilevare che, nel caso di specie, i profili di irragionevolezza della norma in esame vengono ad incidere non tanto (e non solo) sull'attività giurisdizionale in senso stretto, ma vanno ad interferire, come si è visto, negativamente ed in modo significativo, su aspetti di carattere prettamente amministrativo, quale è certamente l'accollo di oneri patrimoniali (che si assumono non dovuti) da parte dello Stato, con ciò determinando un evidente *vulnus* nel corretto andamento della pubblica amministrazione.

La correttezza di tale impostazione può — ad avviso dello scrivente — desumersi dalle pronunce della Corte costituzionale 19 gennaio 1989, n. 18 e 7 maggio 1982, n. 86, nelle quali, pur sotto diversi profili, sono state riconosciute fondate questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 97 Cost. nell'ambito di attività giurisdizionale, laddove la norma impugnata incidesse negativamente sul buon andamento dell'amministrazione della giustizia in senso lato.

Si è al riguardo affermato che l'art. 97 della Costituzione, nello stabilire che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento dell'amministrazione, non ha inteso riferirsi ai soli organi della pubblica amministrazione in senso stretto, ma anche agli organi dell'amministrazione della giustizia (Corte cost. 7 maggio 1982, n. 86).

Ritenuto dunque, per le ragioni suesposte, che la questione sollevata sia rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata.

P. Q. M.

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

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 112, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, in riferimento agli artt. 3, 28 e 97 della Costituzione, nella parte in cui non consente (anche) al giudice procedente nella fase di liquidazione la revoca del decreto di ammissione nel caso in cui rilevi una causa di inammissibilità della domanda, anche al di fuori delle ipotesi tassativamente previste alle lett. a), b), c), d), primo comma e secondo comma.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Dispone la notificazione della presente ordinanza, a cura della cancelleria, alle parti costituite.

Chiavari, addì 15 maggio 2006

Il giudice: CARTA

07C0234

N. 70

*Ordinanza del 3 luglio 2003 (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007)
emessa dal Tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di Kowalska Anna*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Violazione del principio di ragionevolezza - Parità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato più grave - Detenuto trattamento rispetto ad analogo reato - Ingiustificata compressione della libertà personale.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quiquies*, aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3 e 13.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità sollevata in via incidentale.

RITENUTO IN FATTO

In data 2 luglio 2003, Anna Kowalska veniva tratta in arresto in ordine al reato di cui 14, comma 5-*ter*, del decreto legislativo n. 286 del 1998, come inserito dall'art. 13 della legge n. 189 del 2002.

Condotto all'odierna udienza per la convalida ed il contestuale giudizio direttissimo, udita la relazione dell'agente operante e sentito l'arrestato, il pubblico ministero richiedeva la convalida, senza misure.

Il difensore dell'arrestato chiedeva la convalida, senza misure.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. — Ritiene il tribunale che vada sollevata questione di legittimità costituzionale del comma 5-*quiquies* dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998, come inserito dall'art. 13 della legge n. 189 del 2002, nella parte in cui prevede che per il reato previsto dal precedente comma 5-*ter* è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto e si procede con rito direttissimo, dubitando della conformità di tale disciplina rispetto agli artt. 13 e 3 Cost.

2. — Preliminarmente, osserva il tribunale come la questione sia rilevante nel presente giudizio, ancorchè, per le ragioni che si esporranno tra breve, l'imputato sia stato rimesso in libertà.

Invero, la remissione in libertà dell'arrestato, prima del giudizio sulla convalida (che a sua volta presuppone lo scioglimento della questione relativa alla conformità costituzionale o meno della disciplina dettata dal legislatore con riferimento all'arresto obbligatorio per tale reato), è stata determinata dalla circostanza che — non avendo chiesto il pubblico ministero alcuna misura cautelare personale nei confronti dell'arrestato, peraltro comunque non applicabile in ragione del titolo di reato — l'eventuale convalida dell'arresto avrebbe prodotto esclusivamente l'effetto di accertare la legittimità dell'operato della polizia giudiziaria che all'arresto aveva proceduto, non potendo comunque la mera convalida costituire valido titolo per la protrazione della limitazione della libertà personale dell'imputato.

D'altro canto, codesta Corte costituzionale ha già ritenuto che laddove il giudice *a quo* sollevi questione di legittimità costituzionale in relazione alla disciplina dettata per la convalida dell'arresto, avendo rimesso in libertà l'arrestato (nella specie in quanto non potevano essere rispettati più i termini di cui all'art. 391, comma 7, ultima parte c.p.p.), la persistenza della rilevanza della questione trova ragione nell'interesse generale ad una pronuncia sulla legittimità dell'arresto, che ha pur sempre determinato una limitazione della libertà personale, trattandosi di stabilire le ragioni in base alla quale è comunque avvenuta la liberazione (con effetto *ex nunc* se l'arresto era stato legittimamente eseguito, con efficacia *ex tunc* se, alla luce della pronuncia della Corte, dovesse ravvisarsi l'illegittimità dell'arresto stesso: sent.16 febbraio 1993, n. 54).

Nel presente giudizio, deve appunto verificarsi se il periodo di privazione della libertà personale della Kowalska, arrestata sulla base della disposizione di cui si dubita la conformità a Costituzione, il giorno 2 luglio 2003 alle ore 13,30, e rimessa in libertà all'odierna udienza, sia stato sorretto o meno da un legittimo *titulus detentionis*.

Da ciò deriva che la questione è ancora rilevante.

3. — Per quanto attiene alla non manifesta infondatezza della questione, nei termini che si andranno ora a precisare, va rilevato anzitutto che, secondo la disciplina dettata dal legislatore ordinario, l'arresto dell'autore del reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter* decreto legislativo n. 286 del 1998, è obbligatorio, non consentendo dunque né alla polizia giudiziaria né, successivamente, al pubblico ministero che ne disponga la presentazione per la convalida, e quindi al giudice che debba decidere sulla convalida, alcuna valutazione di merito (a prescindere dalla sussistenza del *fumus commissi delicti* e del rispetto dei termini dettati dalla legge). In particolare (trattandosi di arresto obbligatorio) non è allo stato consentita ai fini del giudizio di convalida alcuna valutazione in ordine alla concreta gravità del fatto e alla personalità del suo autore, sia pur in relazione agli elementi fattuali conosciuti dagli operanti al momento in cui l'arresto hanno eseguito (a differenza dei casi di arresto facoltativo: v. Cass., sez. IV, 29 settembre 2000, MATEAS ION, *CED Cass.*, n. 218474).

Ebbene, sotto un primo profilo, l'automatismo tra commissione del reato in questione ed obbligo di arresto appare a questo giudice di dubbia compatibilità con la disciplina che la Carta fondamentale prevede all'art. 13 per la tutela della libertà individuale.

4. — Il reato di cui al comma 5-*ter* del decreto legislativo n. 286 del 1998 sanziona la condotta dello straniero che, in violazione dell'ordine di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni impartito dal questore ai sensi del comma 5-*bis* (ossia quando non sia possibile né l'immediata espulsione, né il trattenimento presso un centro di permanenza temporanea, ovvero siano trascorsi i termini di permanenza), vi si trattiene senza giustificato motivo nel territorio dello Stato.

La pena prevista per tale reato è quella dell'arresto da sei mesi ad un anno, e dunque trattasi di contravvenzione.

Conseguenza della configurazione del reato in oggetto quale contravvenzione è (oltre alla sua punibilità anche a titolo di colpa) che all'esito del giudizio di convalida non è in alcun caso possibile l'applicazione di alcuna misura cautelare personale. Infatti, secondo la disciplina dettata nel codice di procedura penale (e non derogata nel decreto legislativo n. 286 del 1998, neppure dopo le modifiche apportate dalla legge n. 189 del 2002) nel caso in cui sia consentito l'arresto per delitto è possibile l'applicazione di misure cautelari coercitive, anche al di fuori dei limiti di pena previsti dagli artt. 280 e 274, lett. c) c.p.p. (art. 391, comma 5 c.p.p.). Nel caso di specie, invece, trattandosi di contravvenzione, non può operare la clausola derogatoria suindicata, espressamente riferita solo ai delitti.

In sintesi, la misura precautelare adottata dalla polizia giudiziaria (in via obbligatoria) non può mai essere seguita, neppure nei casi in cui si dovessero ravvisare particolari esigenze cautelari (ed in specie il pericolo di reiterazione della condotta), dall'applicazione di una misura coercitiva in esito al giudizio di convalida dell'arresto.

5. — L'art. 13 della Costituzione, dopo avere dichiarato l'inviolabilità della libertà personale, prevede che le forme di compressione della libertà personale possono essere adottate solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di effetto.

A parere di questo giudice la disciplina costituzionale sembra configurare un sistema in cui il potere, di natura eccezionale, della polizia di procedere all'arresto di persona indiziata di reato opera nelle situazioni in cui non è possibile l'intervento dell'autorità giudiziaria (l'unica ordinariamente competente a disporre la privazione della libertà personale). Se così è, un primo motivo di dubbio in ordine alla legittimità della disciplina in oggetto, consiste nel fatto che solo la polizia giudiziaria può per tale reato disporre l'arresto, senza che a ciò possa mai seguire (se non nei termini di mera convalida dell'arresto eseguito) l'atto motivato dell'autorità giudiziaria che valga, sussistendone i presupposti, a protrarre lo stato di detenzione del soggetto arrestato in via d'urgenza dalla polizia.

In tal modo, appare spezzato il nesso di strumentalità e provvisorietà che lega potere eccezionale e interinale di intervento della polizia ed esercizio del potere giurisdizionale di limitazione della libertà personale.

D'altro canto, anche codesta Corte, nell'affrontare la questione relativa alla mancata previsione della riparazione per ingiusta detenzione in caso di arresto o fermo non seguito da misura cautelare coercitiva (sent. 2 aprile 1999, n. 109), ha rilevato che la provvisorietà, che contraddistingue i poteri di intervento della polizia giudiziaria sulla libertà personale (che vale ad attribuire all'arresto ed al fermo la denominazione di «precautele») non elimina la natura «custodiale» delle misure indicate.

Ulteriore argomento a sostegno di tale natura sostanzialmente «custodiale» della detenzione conseguente all'arresto e precedente alla convalida sembra possa ricavarsi anche dal disposto dell'art. 121 disp. att. c.p.p.

Infatti il potere-dovere del pubblico ministero di disporre l'immediata liberazione dell'arrestato senza attendere il giudizio di convalida nel caso in cui ritenga di non dovere chiedere al giudice l'applicazione di misure coercitive ha l'evidente fine di evitare al soggetto una limitazione della libertà personale (sia pur temporalmente delimitata e soggetta a convalida) nei casi in cui non vi sarà, per difetto di domanda cautelare, la possibilità di applicazione di misure coercitive, unico titolo idoneo a protrarre la limitazione della libertà personale.

Ciò, a parere di questo giudice, depone per la natura chiaramente strumentale ed anticipatoria del potere di arresto attribuito alla polizia rispetto alla tutela di esigenze cautelari all'interno del processo penale.

Nel caso di specie, invece, risulterebbe attribuito esclusivamente alla polizia un potere di arrestare (obbligatoriamente), senza che tale arresto sia funzionalmente collegato ad alcuna esigenza cautelare processuale ritenuta rilevante (appunto non essendo possibile al giudice applicare alcuna misura cautelare coercitiva).

D'altronde, appare anche arduo rinvenire altre esigenze (di natura extraprocessuale) a sostegno di tale potere di arresto (che comunque si fonda sul presupposto della commissione di un illecito penale ed è inserito all'interno di un procedimento penale).

Invero, trattandosi di reato avente natura permanente non appare sostenibile che l'arresto ne interrompa la consumazione, che si protrae finché lo straniero non si allontani (spontaneamente o coattivamente) dal territorio dello Stato.

Né può dirsi che l'arresto sia funzionale all'effettiva esecuzione dell'espulsione. Infatti, in primo luogo ai sensi del comma 5-ter l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica prescinde dall'arresto e dal relativo giudizio di convalida. Per altro verso, a norma del comma 5-quinquies, in caso di arresto il questore può disporre i provvedimenti di cui al comma 1 dello stesso art. 14 (ossia il trattenimento presso i centri di permanenza temporanea); facoltà questa attribuita sin *ab origine* all'autorità amministrativa e la cui impossibilità di attuazione aveva determinato l'intimazione ad allontanarsi.

Sempre con riferimento alla disciplina delineata dal legislatore, va rilevato che anche la previsione che in relazione all'arresto in oggetto si procede con rito direttissimo, solleva perplessità.

Non, ovviamente, in ordine alla previsione in sé, chiaramente rientrante nelle scelte del legislatore, ma in riferimento all'effettiva praticabilità di tale rito.

Infatti, a norma dell'art. 121 disp. att. c.p.p., il pubblico ministero deve disporre la liberazione dell'arrestato (prima della convalida) quando «ritiene di non dover richiedere l'applicazione di misure coercitive». Ebbene nel caso di specie, l'applicazione di tale norma imporrebbe — trattandosi di reato che non consente in linea generale l'applicazione di nessuna misura coercitiva — sempre al pubblico ministero di disporre l'immediata liberazione dell'arrestato, senza attendere il giudizio di convalida.

In tal caso (che come detto dovrebbe essere la regola) il giudizio direttissimo — almeno nella sua forma tipica, ossia con la presentazione dell'imputato *in vinculis* per la convalida ed il contestuale giudizio — non sarebbe mai possibile. Il pubblico ministero dovrebbe infatti chiedere al giudice per le indagini preliminari la convalida con l'imputato ormai libero (convalida pur sempre doverosa, ma non più soggetta ai termini di cui all'art. 391 c.p.p.: per tutte, si veda Cass., sez. V, 22 maggio 1998, AZEMI, *CEE Cass.*, n. 213973) e successivamente disporre la citazione dello stesso dinanzi al tribunale monocratico a norma degli artt. 558 e 449, comma 4. Ciò, peraltro, solo nel caso in cui la convalida intervenga a brevissima distanza di tempo dall'arresto, in quanto tale forma di giudizio direttissimo è possibile solo se la presentazione dell'imputato (*in vinculis* o mediante citazione) avviene entro quindici giorni dall'arresto.

Potrebbe però ritenersi, in considerazione della disciplina complessiva delineata e delle irrazionalità sopra evidenziate, che il legislatore abbia inteso derogare la disciplina dell'art. 121 disp. att. c.p.p., imponendo al comma 5-quinquies in oggetto comunque la presentazione dell'imputato in stato di arresto per la convalida ed il giudizio direttissimo.

Tale conclusione, cui sembra anche il pubblico ministero abbia aderito (non avendo infatti disposto l'immediata liberazione dell'arrestato, pur non richiedendo alcuna misura cautelare, con la specificazione che le stesse non sono in assoluto applicabili), solleverebbe ulteriori seri profili di illegittimità costituzionale, avendo, secondo tale tesi, il legislatore dettato — solo per questo reato, per di più avente natura contravvenzionale — una deroga all'operatività di norma chiaramente ispirata al *favor libertatis* (e che è applicabile in generale a tutti i delitti, anche assai gravi).

Peraltro tale questione non appare nella specie rilevante, non potendo il giudice della convalida sindacare il mancato esercizio da parte del pubblico ministero della facoltà di ordinare la liberazione immediata dell'arrestato ex art. 121 disp.att.

6. — La questione appare non manifestamente infondata anche in riferimento all'art. 3 Cost.

Infatti, appare al tribunale di dubbia conformità al principio di ragionevolezza che il legislatore abbia, da un lato, configurato l'illecito in questione come mera contravvenzione (come tale non suscettibile di supportare l'applicazione di misure cautelari coercitive), e poi abbia imposto all'autorità di polizia l'arresto obbligatorio dell'autore dello stesso, consentendo dunque una privazione della libertà personale (sia pur in forma precautelare per una durata massima di 96 ore).

Se infatti la scelta relativa alla qualificazione di una fattispecie quale delitto o contravvenzione, nonché la determinazione della pena appartiene (fatti salvi i casi di manifesta incongruità per eccesso) alla sfera di insindacabile scelta del legislatore, sembra che nella delineata disciplina si rinvenano profili di incongruenza difficilmente giustificabili.

Invero, la natura di arresto obbligatorio impone alla polizia di procedere comunque indipendentemente dalla concreta gravità del fatto (si pensi ad un ritardo di un solo giorno nell'allontanarsi dal territorio nazionale, ovvero alla difficoltà nel procurarsi i necessari documenti od il titolo di viaggio; questioni che non appaiono rilevanti in sede di convalida di arresto obbligatorio) o alla pericolosità sociale dell'autore (ben diversa apparendo, ad esempio, la pericolosità sociale di soggetto del tutto incensurato, od invece gravato da precedenti penali e che abbia fornito differenti generalità all'atto dei controlli di polizia).

7. — Una previsione di arresto obbligatorio, se non sembra censurabile quando sia dettata in relazione a reati oggettivamente gravi (connotati come delitti), appare al contrario non conforme a principi di ragionevolezza se collegata alla commissione di reati (che lo stesso legislatore ritiene obiettivamente) non gravi.

In tal caso, infatti, si impone una limitazione della libertà personale (che può protrarsi sino a 96 ore) senza alcuna valutazione (né da parte della polizia che ha l'obbligo di procedere all'arresto, né da parte del giudice in sede di convalida) in ordine alla concreta gravità del fatto-reato.

Ritiene questo giudice che elementi a sostegno della non manifesta infondatezza della questione sollevata si rinvergano anche in alcune, sia pur risalenti, pronunce di codesta Corte.

Nella sentenza n. 211 del 1975, pur rigettando la questione di legittimità sollevata in riferimento alla previsione dell'arresto di cui all'art. 220 TULPS — in particolare per i contravventori al foglio di via obbligatorio — si è infatti chiarito che, pur essendo legittima una deroga rispetto ai criteri generali dell'entità obiettiva del reato e della pena edittale, l'arresto eseguito dalla polizia per tale fattispecie (contravvenzione punita con l'arresto da tre mesi ad un anno) non poteva sottrarsi alla garanzia del «controllo di legittimità e di merito da parte dell'autorità giudiziaria, di cui all'ultima parte del terzo comma dell'art. 13 (Cost.) e dell'art. 236 del codice di procedura penale» (disposizione quest'ultima che prevedeva appunto l'arresto facoltativo in flagranza).

Uguualmente, nella sentenza n. 64 del 1977, e relativa ad una questione di legittimità sollevata in riferimento alla previsione dell'art. 9 della legge n. 1423 del 1956 (che consentiva l'arresto dei contravventori agli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale: contravvenzione punita all'epoca con l'arresto da tre mesi ad un anno), la Corte ha rilevato che resta salvo comunque il potere-dovere dell'autorità giudiziaria di controllare e motivare la sussistenza in concreto dei requisiti legittimanti l'intervento, di necessità ed urgenza, della polizia.

Da tali sentenze sembrerebbe doversi trarre il principio che, in relazione a fattispecie contravvenzionali punite con modeste pene detentive, l'arresto ad opera della polizia (e dunque non fondato su atto motivato dell'autorità giudiziaria ad es. in esecuzione di sentenza irrevocabile di condanna, ma ispirato alla salvaguardia di eccezionali ragioni di necessità ed urgenza) sia legittimo alla condizione che possa essere valutata nel concreto la gravità del fatto, in relazione sia alla condotta dell'autore che alla sua personalità.

In caso contrario, la limitazione della libertà personale (nella fase precautelare) risulterebbe imposta dalla legge su di una presunzione assoluta di pericolosità sociale dell'imputato, che appare in contrasto con la modesta gravità del reato (così come detenninata dal legislatore).

D'altronde, se non ci si sbaglia, l'ordinamento, pur conoscendo altre ipotesi di contravvenzioni per le quali è previsto l'arresto, contempla per tali casi solo la facoltà per la polizia giudiziaria di trarre in arresto l'autore di reati contravvenzionali (v. l'art. 6, comma 2, d.l. 26 aprile 1993, n. 122, conv., con modificazioni, nella legge 25 giugno 1993, n. 205), dunque non configurando ipotesi di arresto obbligatorio.

L'eccezione, prevista solo per il reato contestato all'imputato, appare pertanto dubbiamente compatibile con il principio di cui all'art. 3 Cost.

D'altronde, un'altra ragione di perplessità, sempre con riferimento all'art. 3 della Carta fondamentale, può ricavarsi dalla considerazione che nel comma 5-*quiquies* dell'art. 14 d.lg. n. 286 del 1998, l'obbligo di procedere all'arresto è previsto sia per il reato di cui al comma 5-*ter*, che per quello di cui al successivo comma 5-*quater* (che consiste nel fatto dello straniero che espulso ai sensi del comma 5-*ter* dallo Stato vi rientri), che ha natura delittuosa ed è punito con la recusione da uno a quattro anni. Ebbene, dubbiamente compatibile con il principio di uguaglianza appare prevedere l'obbligo di arresto per fattispecie così diverse tra loro, in relazione alla natura del reato, alla pena edittale e alla possibilità di applicare misure coercitive (consentita per il delitto ed esclusa per la contravvenzione).

Per converso, la dubbia conformità al principio di uguaglianza della norma in oggetto si apprezza considerando che, in riferimento al reato di cui all'art. 13 comma 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (come modificato dalla medesima legge n. 189 del 2002) che punisce, con l'identica pena dell'arresto da sei mesi ad un anno, lo straniero espulso che rientri nel territorio dello Stato senza una specifica autorizzazione del Ministro dell'interno (condotta che non appare meno grave di quella oggetto del reato di cui al comma 5-ter dell'art. 14), è previsto l'arresto facoltativo (art. 13, comma 13-ter, decreto legislativo n. 386 del 1998).

Naturalmente, tali ragioni di dubbio rispetto alla costituzionalità della norma verrebbero meno laddove in riferimento alla contravvenzione di cui al comma 5-ter l'arresto fosse facoltativo.

La facoltatività dell'arresto — oltre ad eliminare profili di irragionevoli disparità di trattamento rispetto alle altre ipotesi di reato descritte — tutelerebbe infatti il diritto dell'imputato a vedersi limitato nella libertà personale solo laddove sussistano concrete ragioni (da porre a fondamento dell'arresto e verificabili da parte del giudice) che giustificano, nel caso concreto, l'adozione della misura precautelare riferita ad ipotesi avente natura contravvenzionale.

In tal modo, non si risconterebbe alcuna violazione dell'art. 3 Cost., apparendo, sotto questo profilo, a questo giudice il dubbio di legittimità integrato non dalla previsione di una facoltà della polizia giudiziaria di procedere all'arresto (cioè rientrante nelle scelte discrezionali del legislatore), ma solo nell'automatismo commissione del reato (avente natura contravvenzionale) — obbligo di procedere all'arresto.

8. — Sciogliere il dubbio se tali profili non integrino alcun vizio costituzionalmente rilevante (la disciplina positiva dettata rientrando comunque nella discrezionalità del legislatore) ovvero, come sospetta questo tribunale, si risolvano in una violazione delle norme della Carta fondamentale suindicate, e competenza costituzionalmente riservata a codesta Corte, alla quale dunque va rimessa la questione, che per quanto innanzi esposto appare rilevante e non manifestamente infondata.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 ss. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies decreto legislativo n. 286 del 1998, come inserito dall'art. 13 legge n. 189 del 2002, nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio in relazione al reato di cui all'art. 14, comma 5-ter decreto legislativo citato, in riferimento agli artt. 13 e 3 Cost.;

Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Ordina l'immediata liberazione di Anna Kowalska, se non detenuta per altra causa;

Sospende il presente giudizio;

Manda alla cancelleria per l'immediata notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la sua comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma, all'udienza in Camera di consiglio del 3 luglio 2003.

Il giudice: DELLA MONICA

N. 71

*Ordinanza del 19 maggio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007)
emessa dal Tribunale di Cagliari nel procedimento penale a carico di Soro Gabriele ed altro*

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze inerenti alla persona del colpevole nel caso previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. (recidiva reiterata) - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe - Parità di trattamento di situazioni diverse - Violazione del principio di legalità - Lesione dei principi di personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena.

- Codice penale, art. 69, comma quarto, come modificato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, e 27, commi primo e terzo.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, nell'ambito del procedimento penale;

Contro Soro Gabriele, nato a Cagliari l'8 settembre 1983 e Littera Vincenzo, nato a Sestu il 19 settembre 1969, imputati del delitto di cui agli artt. 110 c.p. e 73, comma 1 e 1-bis, d.P.R. n. 309/1990 perché in concorso tra loro e con Bullita Giancarlo, senza l'autorizzazione di cui all'art. 17 e fuori dalle ipotesi previste dall'art. 75 stesso d.P.R., anche in ragione del peso lordo complessivo, delle modalità di detenzione, illecitamente detenevano gr. 56,00 di hashish diviso in n. 111 dosi, sostanza stupefacente di cui alla tabella I prevista dall'art. 14 e cedevano due dosi di hashish a Pilia Antonio ed a persone rimaste sconosciute sostanza stupefacente per un quantitativo corrispondente all'importo di € 896,10.

In Sestu, il 1° aprile 2006.

Littera con la recidiva reiterata specifica infraquinquennale di cui all'art. 99 c.p.;

Soro con la recidiva reiterata ed infraquinquennale di cui all'art. 99 c.p.

Nel corso di un servizio mirato volto alla repressione di reati in materia di stupefacenti, i Carabinieri della Stazione di Sestu, nella serata del 1° aprile 2006 effettuarono un servizio nei pressi dell'abitazione di Soro Gabriele, sita in quel centro nella via Tintoretto n. 24, abitazione nella quale nei giorni precedenti era stato notato un insolito viavai di giovani, tra cui anche alcuni non abitanti in Sestu. In particolare, il servizio, che aveva preso avvio alle 21.30, venne articolato attraverso l'attività di osservazione diretta dell'ingresso dell'abitazione del Soro compiuta da militari in abiti civili e auto di copertura, ed il supporto operativo fornito da altra pattuglia in divisa impegnata nel pattugliamento della zona circostante.

Intorno alle 21,50 i militari impegnati nel servizio di osservazione dell'abitazione del Soro, furono allertati dai colleghi in perlustrazione che un giovane non abitante a Sestu che, poco prima, era stato fermato e perquisito con esito negativo, si stava dirigendo verso la via Tintoretto; poco dopo, i militari in osservazione videro un giovane il quale, dopo aver parcheggiato il proprio ciclomotore nei pressi dell'abitazione del Soro, si era recato all'interno di essa, da cui, dopo essersi trattenuto per qualche attimo, usciva, allontanandosi a bordo del suo ciclomotore.

Il giovane, identificato in seguito in Pilia Antonio, venne subito fermato, rinvenendosi sulla sua persona due dosi di hashish; in quel frangente, i militari videro che si stava avvicinando alla casa del Soro un altro giovane, che, però, alla vista dei Carabinieri, si era dato a precipitosa fuga. Era allora seguita l'immediata perquisizione dell'abitazione del Soro nella quale, nella stanza da bagno, occultato all'interno di un armadietto per i medicinali, si rinveniva un contenitore in plastica dentro il quale v'erano n. 111 dosi di sostanza stupefacente tipo hashish per un peso complessivo lordo pari a grammi 56; la perquisizione era stata estesa alle persone presenti nell'abitazione tra cui oltre al Soro e ad alcuni suoi familiari, erano anche un certo Piras Giuseppe, Littera Vincenzo e Bullita Giancarlo. Addosso a quest'ultimo si rinvenne la somma di euro 71, 10, addosso al Littera la somma di euro 825,00 e una dose di hashish, addosso al Soro ed al Piras non si rinvenne alcunché.

Soro Gabriele, Littera Vincenzo e Bullita Giancarlo vennero tratti in arresto nella flagranza del delitto di illegale detenzione in concorso di sostanza stupefacente tipo hashish e della pregressa vendita di imprecisati quantitativi di analoga sostanza per il controvalore di 896,00 euro e condotti in data 3 aprile 2006 davanti al Tribunale di Cagliari in composizione monocratica per la convalida dell'arresto ed il contestuale giudizio direttissimo.

Convalidato l'arresto ed applicata al Soro ed al Littera, entrambi pluripregiudicati — il Littera, in particolare con diversi precedenti specifici per reati in materia di stupefacenti — la misura cautelare della custodia in carcere, ed al Bullita, incensurato, quella degli arresti domiciliari, la difesa dell'imputato ha chiesto termine a difesa; il processo è stato quindi rinviato all'udienza del 6 aprile 2006, nella quale il solo Bullita ha chiesto, con il consenso del pubblico ministero, l'applicazione della pena, ritenuto il fatto di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309/1990 e con le attenuanti generiche, nella misura finale di anni uno e mesi dieci di reclusione e 1500,00 euro di multa, subordinata alla sospensione condizionale della pena.

Il tribunale, dichiarando la propria incompatibilità sopravvenuta, ha disposto la separazione del processo nei confronti del Bullita, definitosi con il rito alternativo indicato, da quello nei confronti di Littera e Soro, gli atti relativi al quale sono stati trasmessi al presidente del tribunale per la nuova assegnazione.

Il processo a carico del Littera e del Soro è stato, quindi, assegnato a questo giudice, davanti a cui le parti, a seguito di regolare citazione, sono comparse all'udienza del 21 aprile 2006.

Il processo a carico del Littera e del Soro è stato celebrato nelle forme del rito ordinario ed istruito mediante l'esame di diversi testimoni, dell'imputato di reato connesso Bullita Giancarlo e mediante produzioni documentali.

In particolare, sono stati acquisiti al fascicolo per il dibattimento sull'accordo delle parti anche a fini di prova la C.n.r. Carabinieri di Sestu del 2 aprile 2006 ed il verbale di arresto. Sommariamente va qui ricordato che, tra gli altri, è stato esaminato il Pilia, il quale ha riferito di essersi recato ad acquistare lo stupefacente rivenuto sulla sua persona in occasione della perquisizione cui era stato sottoposto, nell'abitazione del Soro su indicazione del Bullita, che, materialmente, glielo aveva ceduto; è stato anche esaminato Bullita, il quale ha sostenuto che lo stupefacente era di sua esclusiva proprietà, che egli aveva provveduto ad acquistarlo nel corso della serata portandolo in un unico pezzo nella casa del Soro, dove, chiusosi in bagno e, a suo dire, all'insaputa dello stesso Soro e degli altri soggetti presenti nella casa, aveva provveduto a confezionare le dosi di stupefacente, oltre un centinaio, che poi aveva occultato nell'armadietto dei medicinali posto nel bagno utilizzando un coltellino, peraltro non rinvenuto nel corso della perquisizione né addosso al Bullita, né all'interno del bagno; infine, di aver egli personalmente provveduto all'insaputa del Soro e del Littera, nonché degli altri presenti nella casa, dopo l'arrivo di Pilia, a prelevare due dosi di hashish ed a cederle riservatamente all'acquirente Pilia.

Sono stati, inoltre, esclusi numerosi testimoni indicati dalla difesa ed attraverso cui quest'ultima ha cercato di dimostrare la provenienza lecita della somma detenuta dal Littera e la ragione, connessa ad un incontro di tipo conviviale, della presenza di questi, del Bullita e di diversi altri soggetti, tra cui anche la madre del Soro, nell'abitazione di quest'ultimo all'atto della perquisizione.

Nessuna delle parti ha esplicitamente domandato l'esame degli imputati. Conclusa l'istruttoria, su istanza della difesa, è stata disposta la revoca della misura cautelare applicata al Littera, che è stata invece mantenuta per il Soro.

Ad esito della discussione le parti hanno rassegnato le rispettive conclusioni, chiedendo il pubblico ministero la condanna del Soro e del Littera alla pena di anni sei di reclusione e 30.000,00 euro di multa, la difesa dell'imputato in via principale, l'assoluzione per entrambi per non aver commesso il fatto, in subordine per il solo Soro la riqualificazione del reato in quello di favoreggiamento reale con la condanna al minimo della pena con i benefici di legge se concedibili.

Il processo è stato rinviato per eventuali repliche.

Ad esito della discussione, il tribunale ritiene che debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 25 e 27 Costituzione, dell'art. 69, quarto comma, codice penale, come novellato dall'art. 3, legge 251 del 5 dicembre 2005 (nota come legge «Cirielli») in quanto rilevante e non manifestamente infondata.

Quanto alla rilevanza, si deve osservare come gli elementi emergenti dagli atti potrebbero portare nel caso di specie ad affermare la penale responsabilità degli imputati in relazione al reato loro ascritto, quantomeno in ordine alla contestata cessione delle due dosi di stupefacente al Pilia e di cessione di analoga sostanza per controvalore pari a quella parte della somma di denaro in sequestro rinvenuta nella disponibilità del Bullita (pari poco più di 71 euro), nonché alla illegale detenzione di grammi 56,00 di hashish, detenzione di cui diversi elementi potrebbero contraddire all'esclusiva destinazione ad uso personale.

In caso di condanna, considerata la complessiva entità del fatto, esso andrebbe qualificato, per la sua oggettiva consistenza, nell'ambito della fattispecie attenuata di cui all'art. 73, quinto comma, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, in tale senso deponendo le circostanze e concrete modalità del fatto nel cui ambito va considerato anche il dato assai significativo, del complessivo quantitativo di sostanza rinvenuto, pari a 56,00 grammi di hashish, oltre al quantitativo pari a 0,98 grammi di analoga sostanza sequestrata al Pilia e del denaro costituente probabile provento di una pregressa attività di spaccio (stimabile in 71 euro circa).

Nell'ipotesi di fatto di lieve entità, in base alla novella dell'art. 73, d.P.R. n. 309/1990 introdotta con il d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 27 febbraio 2006 ed in vigore dal 28 febbraio 2006, è ora prevista anche per le sostanze del tipo di quella in esame, la pena della reclusione da uno a sei anni e della multa da 3.000,00 euro a 26.000,00 euro.

In relazione alla disposizione di cui all'art. 73, quinto comma, d.P.R. n. 309/1990 è costantemente e pacificamente riconosciuta la sua natura di circostanza attenuante ad effetto speciale, con la conseguenza che quando essa concorre con una circostanza aggravante, compresa anche la recidiva, deve obbligatoriamente procedersi al giudizio di comparazione tra circostanze attenuanti e aggravanti secondo la previsione di cui all'art. 69 c.p. (tra le tante: Cass. pen., sez. VI, 15 ottobre 2002 n. 37016, Cass. pen., sez. IV, 2 febbraio 2001 n. 10771 e Cass. pen. sez. un, 21 giugno 2000 n. 17).

Poiché nel giudizio *a quo* è stata contestata la recidiva reiterata specifica ed infraquinquennale al Littera ed al Soro la recidiva reiterata e infraquinquennale, viene in considerazione una circostanza aggravante inerente la persona del colpevole (tra le tante: Cass. pen 5 marzo 1999 e 3 ottobre 2000), e sussistendo l'attenuante ad effetto speciale del fatto di lieve entità, deve procedersi al giudizio obbligatorio di comparazione tra circostanze attenuanti e aggravanti.

Nell'ambito del giudizio volto alla determinazione della pena in concreto secondo i criteri di cui agli articoli 133 c.p. e 27 Costituzione e, in particolare, allorché concorrano circostanze attenuanti ed aggravanti e debba procedersi perciò all'obbligatorio giudizio di comparazione, deve aversi ora riguardo al disposto di cui all'art. 69, sesto comma c.p., come modificato dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251, in vigore alla data del commesso reato per cui è processo.

Tale nuova disciplina, a differenza di quanto avveniva nel regime previgente, in caso di recidiva reiterata vincola il giudice nel bilanciamento delle circostanze al solo giudizio di equivalenza o di subvalenza delle attenuanti rispetto alle aggravanti, senza introdurre alcuna eccezione, neppure in relazione a circostanze attenuanti ad effetto speciale, come è pacificamente quella dell'art. 73, quinto comma, d.P.R. n. 309/1990, le quali introducono una ridefinizione della cornice edittale in modo del tutto autonomo rispetto alla fattispecie non attenuata.

Ne consegue che nel caso in esame, applicando i criteri suddetti, poiché non è più possibile il giudizio di prevalenza dell'attenuante del fatto di lieve entità di cui al comma cinque dell'art. 73, d.P.R. n. 309/1990 sulla contestata aggravante della recidiva reiterata, ma solo quello di equivalenza (o subvalenza delle attenuanti rispetto alle aggravanti), la pena da irrogare andrebbe definita nell'ambito della cornice edittale di cui al nuovo testo dell'art. 73 d.P.R. citato e, quindi, in concreto, secondo la disciplina introdotta dall'art. 4-*bis* del citato decreto n. 272/2005 nella cui vigenza è stato posto in essere il fatto delittuoso oggetto del giudizio, a partire dalla pena di sei anni di reclusione e 26.000,00 euro di multa e fino a quella di venti anni di reclusione e 260.000,00 euro di multa.

A parere di questo giudicante, l'attuale disciplina dell'art. 69 c.p. non appare suscettibile, in punto di giudizio di comparazione, di altra ragionevole interpretazione diversa da quella testé esposta, la quale si impone sulla base del dato testuale, di quello logicesistemico, nonché storico, costituendo il divieto del giudizio di prevalenza delle circostanze attenuanti per i recidivi reiterati il risultato che, dichiaratamente, nel corso dei lavori preparatori, il legislatore ha inteso realizzare con la nuova disciplina dell'art. 69 c.p.

L'attuale testo dell'art. 69, sesto comma c.p.p. appare, pertanto, in contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Costituzione, in quanto, irragionevolmente, esso, con riferimento alla fattispecie concreta in esame, conduce a sottoporre fatti di detenzione illegale di stupefacenti riconducibili al caso di lieve entità, ove siano commessi da un recidivo reiterato, al medesimo trattamento sanzionatorio previsto per le ipotesi — oggettivamente diverse e ben più gravi — riconducibili al fatto di non lieve entità; di converso, e altrettanto irragionevolmente, la disposizione in parola consente di sottoporre ad un trattamento sanzionatorio notevolmente diverso casi che, sul piano oggettivo, appaiono in tutto analoghi.

Così facendo si arriverebbe alla conseguenza, del tutto irragionevole, di irrogare nei confronti di un recidivo reiterato (magari, come è specificatamente nel caso dell'imputato Soro Gabriele, per non gravi delitti e comunque per delitti non specifici) per il reato di detenzione illegale di un modesto o comunque non elevato, come è nel caso in esame, quantitativo di stupefacente la pena di sei anni di reclusione e 26.000 euro di multa e, viceversa, di irrogare una pena notevolmente più bassa a chi abbia commesso fatti oggettivamente assai più gravi e indicativi di una ben maggiore pericolosità, come nel caso di chi detenga, ad esempio, ben più consistenti quantità della medesima sostanza, ma abbia potuto beneficiare della prevalenza delle attenuanti, perché, magari, incensurato, o comunque, non recidivo reiterato.

La stessa norma conduce anche a punire diversamente fatti tra loro oggettivamente identici e che si differenziano solo per lo *status* personale di chi li abbia commessi, cioè solo per la circostanza che l'autore sia oppure no un recidivo reiterato. Così, nell'esempio sopra visto, un soggetto imputato di detenzione a fini di spaccio di un modesto o non elevato quantitativo di stupefacente che non sia recidivo reiterato vedrebbe la sua pena correttamente determinata in misura superiore al minimo edittale previsto per il fatto di lieve entità (un anno di reclusione e 3000,00 euro di multa) ma certamente molto al di sotto del massimo edittale previsto per lo stesso fatto di lieve entità (sei anni e 26000,00), pur se annovera già un precedente, anche se specifico; di converso, un recidivo reiterato vedrebbe la sua pena determinata nell'ambito della cornice edittale della fattispecie non attenuata del comma 1 dell'art. 73, d.P.R. n. 309/1990 e, quindi, in concreto, a partire dalla pena di sei anni di reclusione e 26.000,00 euro di multa; e ciò, si osservi, anche se annovera precedenti non recenti o comunque di scarsissima significatività rispetto al reato oggetto del nuovo giudizio (si pensi, ad esempio al caso di un recidivo per ingiurie o simili o, al caso del Soro che annovera due precedenti per furto ed un porto illegale d'armi ai sensi di cui all'art. 4, legge n. 110/1975).

Ciò vale oggi, a maggior ragione, a seguito della recente novella dell'art. 73, d.P.R. n. 309/1990 introdotta con il d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 27 febbraio 2006 ed in vigore dal 28 febbraio 2006, che, equiparando il trattamento sanzionatorio tra le sostanze stupefacenti in precedenza ricomprese in tabelle diverse, fuori dalle ipotesi di lieve entità, prevede un minimo edittale notevolmente elevato (sei anni e 26.000 euro) e addirittura pari, quanto all'hashish, alla pena che, secondo la disciplina previgente (vecchio art. 73, sesto comma sostanze di cui alla tabelle II e IV) costituiva il limite edittale massimo previsto per tal tipo di sostanza.

Ne deriva un'irragionevole ed ingiustificata disparità del trattamento penale per effetto della quale, in dipendenza della condizione di recidivo reiterato in cui versa l'autore, fattigettivamente identici o analoghi sono sottoposti a pene sensibilmente diverse e fatti oggettivamente diversi sono sottoposti alla medesima pena.

Il principio della pari dignità sociale e dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge enunciato dall'art. 3, primo comma della Costituzione vale a statuire che il Legislatore non può operare discriminazioni fra i soggetti dell'ordinamento a seconda del loro sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, ma neppure in ragione delle loro condizioni personali e sociali; e perché tale principio possa trovare effettiva applicazione, occorre che la legge tratti in maniera eguale situazioni eguali e in maniera diversa situazioni diverse (tra le tante: Corte cost. sent. n. 217/1972).

Orbene, se la valutazione della diversità delle situazioni è rimessa in linea di principio al Legislatore, tale valutazione non si fonda su una discrezionalità assoluta, trasformandosi essa altrimenti in arbitrio, ma, secondo quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, la discrezionalità legislativa trova un limite nella ragionevolezza delle statuizioni volte a giustificare la disparità di trattamento tra i cittadini (Corte cost. sentenze n. 62/1972, n. 200/1972, n. 370/1996); affermazione, questa, che conserva la sua validità anche allorquando venga in considerazione la questione, delicatissima, del sindacato da parte della Corte costituzionale delle scelte legislative di politica criminale (Corte cost. sent. n. 362/2002).

Nel caso di specie, non pare che la preclusione del giudizio di prevalenza per i recidivi reiterati possa trovare ragionevole giustificazione nella diversa condizione in cui versa il recidivo reiterato. Come è noto e come può constatarsi nella quotidiana pratica giudiziaria, la recidiva reiterata può non assumere alcun significato pregnante sotto il profilo della pericolosità, potendo venire in considerazione precedenti risalenti nel tempo, ovvero riferen-

tesi a delitti che, pur dolosi, non sono tuttavia gravi rispetto alla tavola dei valori costituzionali ed alla loro gerarchia o che, comunque, non hanno alcuna significatività sul piano criminale rispetto ai fatti oggetto del nuovo giudizio.

La norma in esame, precludendo al giudice in sede di bilanciamento la prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata, introduce in tal modo un'ipotesi di pericolosità presunta, uno *status* personale che, qualunque sia il titolo dei delitti oggetto delle precedenti condanne e l'epoca della loro commissione, impone di per sé un'indiscriminata omologazione di tutti i recidivi reiterati, di cui presume in assoluto la pericolosità.

La disposizione dell'art. 69, sesto comma c.p. nella sua attuale formulazione pare così porsi in contrasto con il principio di eguaglianza, perché essa sottopone a trattamento sanzionatorio identico casi che sono oggettivamente e sensibilmente diversi e sottopone a trattamento penale diverso casi che sono oggettivamente identici, in dipendenza di una condizione personale dell'autore di cui, irragionevolmente, presume in assoluto la pericolosità, a prescindere dalla situazione concreta e dalle circostanze del caso.

Ma la norma da applicare al caso concreto, appare altresì in contrasto con i principi evincibili dagli artt. 25, secondo comma e 27, commi uno e tre Costituzione.

Anzitutto, essa, introducendo un automatismo sanzionatorio ancorato alla sola personalità del colpevole ed alla sua pericolosità presunta e svincolando del tutto la concreta determinazione della pena dalla oggettiva gravità del fatto, viola il principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma della Costituzione, che impone, nell'ambito delle sanzioni penali, di irrogare queste ultime solo in presenza della commissione di un fatto costituente reato e preclude, invece, di punire la sola pericolosità sociale.

Ma ancor più evidente appare il contrasto con i principi di cui all'art. 27, primo e terzo comma della Costituzione, oltre che, sott'altro aspetto, del già richiamato articolo 3 della Costituzione.

Tali principi, infatti, fissano i caratteri che delineano il sistema punitivo secondo la Costituzione e rendono incostituzionali le pene che da tali caratteri si discostano.

Viene qui in considerazione, anzitutto, il principio di personalità della responsabilità penale insita nella funzione retributiva della pena, per cui deve escludersi che la pena possa essere aggravata solo per soddisfare esigenze generali di prevenzione e di difesa sociale che prescindono dalla valutazione della personalità del condannato; viene poi in esame il principio di proporzionalità della pena, insito anch'esso nel concetto retributivo, che impone un trattamento differenziato delle situazioni diverse, ma anche la congruità della pena, intesa quest'ultima quale adeguatezza della pena irrogata in concreto alla gravità del fatto, al grado dell'offesa, al tipo di colpevolezza ed alle condizioni personali dell'agente.

Ma viene, soprattutto, in considerazione il principio della finalità rieducativa della pena; infatti, secondo la Carta costituzionale la pena, oltre che un'ineludibile finalità retributiva e generalpreventiva, deve avere anche una finalità rieducativa e agevolare perciò la risocializzazione del reo, anche ai fini di combattere la recidiva, si afferma, perciò, nella giurisprudenza costituzionale e dalla più attenta dottrina, che nel quadro della pena edittalmente fissata secondo il principio retributivo, la pena concretamente applicabile va determinata anche in funzione delle eventuali esigenze specialpreventivo-risocializzative del soggetto, senza che l'una funzione possa essere obliterata esclusivo vantaggio dell'altra (Corte costituzionale sent. n. 306/1993).

Si delinea, in ultima analisi, la necessità dell'individualizzazione della pena; ed invero, solo l'adeguamento del trattamento punitivo alla specificità del caso concreto consente di assicurare un'effettiva eguaglianza di fronte alle pene, contribuisce a rendere «personale» la responsabilità penale ed a finalizzare la pena stessa alla rieducazione del reo.

Se tali sono i caratteri che deve avere il trattamento sanzionatorio delineato dalla Costituzione, l'attuale disciplina dell'art. 69, quarto comma c.p. non appare affatto conforme ad essi ed, anzi, se ne discosta nettamente. Precludendo in caso di recidiva reiterata il giudizio di prevalenza delle attenuanti, la norma non realizza né la finalità retributiva e generalpreventiva perché non consente di adeguare la pena alla specificità del caso concreto e, anzi, impone, come dovrebbe avvenire nel caso in esame, un trattamento sanzionatorio del tutto sproporzionato ed inadeguato alla gravità del caso, ma neppure la finalità specialpreventiva e rieducativa della pena, non potendo una pena siffatta, abnorme e sproporzionata, agevolare il reinserimento sociale del reo e modificare la sua personalità. Una pena quale quella che consegue al nuovo regime di comparazione delle circostanze introdotto dalla cosiddetta legge «Cirielli» per i recidivi reiterati, non produce alcun risultato sotto il profilo generalpreventivo, perché anche socialmente percepita come ingiusta in quanto abnorme e sproporzionata, non realizza alcun risultato utile sotto il profilo specialpreventivo e rieducativo, perché imponendo l'irrogazione di sanzioni sproporzionate ed irragionevoli, aggrava ingiustificatamente lo stigma sociale che si accompagna alla condanna e preclude in radice ogni speranza di riscatto e di emenda.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

Solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3, 25, secondo comma e 27 primo e terzo comma della Costituzione, dell'art. 69, quarto comma c.p., come modificato dall'art. 3, legge 7 dicembre 2005 n. 251, nella parte in cui fa divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti, comprese quelle inerenti la persona del colpevole nell'ipotesi di cui al quarto comma dell'art. 99 c.p..

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Cagliari, addì 19 maggio 2006

Il giudice: ORNANO

07C0236

N. 72

*Ordinanza del 10 luglio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007)
emessa dalla Corte d'appello di Firenze nel procedimento penale a carico di Lio Massimo*

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per la parte civile di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione - Disparità di trattamento rispetto all'imputato - Lesione del principio della parità delle parti.

- Codice di procedura penale, art. 576, come modificato dall'art. 6 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
- Costituzione, artt. 3 e 111, comma secondo.

LA CORTE DI APPELLO

Pronuncia la seguente ordinanza nei confronti di Lio Massimo, già generalizzato in atti, difeso dall'avv. Paolo Munafò del Foro di La Spezia; con la parte civile Andrea Pulcini difeso dall'avv. Lucia Mereu del Foro di Prato;

Ritenuto che con sentenza 12 febbraio 2004 il Tribunale di Firenze ha assolto Lio Massimo dal delitto di lesioni personali aggravate nei confronti di Pulcini Andrea per non aver commesso il fatto;

Rilevato che questa Corte con sentenza 28 gennaio 2005 ha dichiarato inammissibile l'impugnazione proposta dalla parte civile Pulcini contro detta sentenza e che tale pronuncia è stata annullata con sentenza 8 febbraio 2006 della Corte di cassazione che ha rinviato ad altra sezione di questa Corte per nuovo giudizio e che pertanto occorre esaminare in questa sede l'appello come sopra proposto dalla parte civile;

Ritenuto che a seguito della legge n. 46/2006 espressamente applicabile ai giudizi in corso deve ritenersi che non vi sia attualmente una norma che attribuisca positivamente alla parte civile il mezzo di impugnazione dell'appello posto che l'attuale testo del primo comma dell'art. 576 c.p.p. ha sganciato la posizione della parte civile da quella del p.m., ma d'altra parte nessuna modifica è stata introdotta all'art. 593 c.p.p. che prevedendo i casi di appello stabilisce la possibilità di appellare solo per l'imputato e per il p.m. dimodochè, per il principio di tassatività dei mezzi di impugnazione (art. 578 c.p.p.), deve ritenersi che la parte civile non possa proporre appello;

Ritenuto che tale normativa risulta contraria sia al principio di parità dell'art. 3 della Costituzione sia più specificatamente al secondo comma dell'articolo 111 della Costituzione «ogni processo si svolge in condizioni di parità»;

Ritenuto infatti che le condizioni di parità devono riferirsi anche ai gradi del giudizio e alle impugnazioni esperibili e ritenuto che la nuova normativa della predetta legge crea disparità tra le parti del giudizio civile ripartitorio inserito nel processo penale in quanto alla parte civile non sono consentiti gli stessi tre gradi di giudizio che sono consentiti all'imputato — obbligato civilmente;

Ritenuto che con riferimento alle situazioni processuali anteriori all'entrata in vigore della legge n. 46/2006 la disparità si presenta stridente perché con effetto retroattivo alla parte civile viene tolto ogni diritto di impugnazione compreso il ricorso per Cassazione che è mezzo di impugnazione generalmente ammesso nel nostro ordinamento contro le sentenze di merito;

Ritenuta l'ovvia rilevanza delle questioni sollevate nel presente giudizio trattandosi di valutare l'ammissibilità dell'appello proposto dalla parte civile;

P. Q. M.

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

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sospendendo il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata e comunicata ai sensi dell'ultimo comma di cui al suddetto art. 23.

Firenze, addì 10 luglio 2006

Il Presidente: DE PASQUALE

07C0237

N. 73

*Ordinanza dell'11 aprile 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007)
emessa dalla Corte d'appello di Torino nel procedimento penale a carico di Molinaro Generoso ed altri*

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Inappellabilità delle sentenze di non luogo a procedere da parte del pubblico ministero - Inammissibilità dell'appello proposto dal pubblico ministero prima dell'entrata in vigore della novella - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del principio di parità delle parti.

- Codice di procedura penale, art. 428, come sostituito dall'art. 4 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

LA CORTE DI APPELLO

Nel procedimento a carico di Molinaro Generoso, Bernardi Fabio e Ficano Michele, giudicati con sentenza del G.i.p. c/o Tribunale di Verbania in data 5 dicembre 2002 che dichiarava il non luogo a procedere nei confronti di tutti gli imputati in ordine al reato loro ascritto perché il fatto non costituisce reato;

Preso atto che avverso tale sentenza ha presentato tempestivo appello il Procuratore della Repubblica di Verbania, chiedendo che gli imputati fossero rinviati a giudizio;

A scioglimento della riserva ha emesso la seguente ordinanza.

La Corte si trova a dare applicazione alla recente legge n. 46 del 20 febbraio 2006, entrata in vigore il 9 marzo 2006, che ha modificato l'art. 428 c.p.p. nel senso di precludere in ogni caso al p.m. e all'imputato l'appello avverso sentenze di non luogo a procedere.

La norma transitoria di cui all'art. 10 della predetta legge impone al giudice, innanzi al quale pende l'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella, di emettere ordinanza non impugnabile con la quale dichiara l'inammissibilità dell'appello.

Pertanto la normativa in questione è direttamente rilevante nella presente fase che vede la pronuncia di non luogo a procedere appellata dal p.m.

Appare del tutto evidente la non manifesta infondatezza della normativa in questione per violazione dell'art. 111 Cost. con riferimento all'inammissibilità dell'appello da parte del p.m.

La Costituzione enuncia i principi generali cui deve conformarsi la normativa che disciplina il processo in Italia, stabilendo al secondo comma dell'art. 111, che il processo si svolge nel contraddittorio delle parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo ed imparziale e che la legge ne assicura la ragionevole durata.

La condizione di parità che deve essere riconosciuta alle parti dalla legge processuale non può intendersi limitata alla mera istruzione probatoria (parità nel contraddittorio) ma deve intendersi in senso lato e ampio, giacché sarebbe allora ridondante la previsione specifica di cui al quarto comma del medesimo art. 111, ed inoltre perché il medesimo secondo comma prescrive che il giudice sia terzo ed imparziale e ciò non può evidentemente limitarsi alla fase dell'acquisizione della prova ma deve estendersi al complesso delle funzioni giurisdizionali esercitate nel processo, prima fra tutte quella della valutazione delle prove e della decisione. Per processo la Costituzione intende l'intero iter che conduce dalla domanda iniziale (civile) o dalla notizia di reato (penale) fino alla sentenza definitiva che appunto chiude la controversia (si veda testualmente l'art. 24.2).

Poiché nel processo agiscono parti fisiologicamente portatrici di interessi contrapposti, l'art. 111 Cost. disciplina dunque come la legge ordinaria deve regolamentare l'attribuzione alle parti delle facoltà per far valere ed eventualmente farsi vedere accogliere le loro pretese. Nel processo penale il p.m. esercita, fra le altre, la pretesa punitiva che è ricollegata al principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale, pretesa che consiste nel vedere affermata la responsabilità penale di chi, sottoposto a regolare processo, sia riconosciuto colpevole. Nell'esercizio di tale pretesa è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale al p.m. la funzione di organo teso a realizzare gli interessi generali della giustizia.

L'imputato esercita invece la pretesa, costituzionalmente garantita dal principio di personalità nella responsabilità penale e da quello di irretroattività della legge penale, di vedersi riconosciuto innocente, attraverso gli strumenti — anch'essi rafforzati dalla previsione della Carta — della difesa assicurata in ogni stato e grado del procedimento anche ai non abbienti, fino al riconoscimento del diritto alla riparazione degli errori giudiziari.

La legge n. 46/2006 ha abolito le facoltà di appello per le parti a fronte delle sentenze di proscioglimento emesse a seguito di giudizio ordinario o abbreviato o di non luogo a procedere: ciò significa per il p.m. non poter più impugnare decisioni che lo vedono soccombente rispetto alla sua fondamentale pretesa nel processo, cioè quella di vedere punito, quale finale conseguenza dell'esercizio dell'azione penale, il responsabile di un reato, tale ritenuto secondo un regolare processo.

L'imputato con la riforma, invece, rimane pienamente titolare — in virtù del principio costituzionale del diritto alla difesa — del potere di impugnare la decisione giurisdizionale che lo vede soccombente rispetto alla sua pretesa di vedersi riconosciuto innocente.

È evidente che la riforma sottrae solo ad una parte (p.m.) uno strumento processuale per vedere affermata nel giudizio la sua fondamentale pretesa, che trova legittimazione costituzionale così come quella dell'imputato.

Ciò viola direttamente il principio sancito dall'art. 111.2 Cost. che prevede che il processo (in tale dizione ricompresi indifferentemente quello civile e quello penale) si svolga in condizione di parità di tutte le parti, cioè in una condizione di diritto che assicuri a ciascun soggetto processuale eguali strumenti per raggiungere gli obiettivi suoi propri.

Lo squilibrio fra le parti creato dalla riforma non appare ragionevolmente accettabile tenendo conto dei criteri che la stessa Corte costituzionale ha più volte ribadito.

Si è detto infatti che se è vero che non esiste una perfetta simmetria ed equivalenza costituzionale fra esercizio dell'azione penale e diritto alla difesa, è altrettanto vero che sarebbe censurabile sotto il profilo della ragionevolezza la legge ordinaria che, sbilanciando fra di loro le facoltà attribuite alle parti del processo, rendesse di fatto il potere del p.m. inidoneo all'assolvimento del compito che gli assegna l'art. 112 Cost.

Con la legge n. 46/2006, il legislatore ha di fatto sottratto al p.m. il fondamentale strumento del nuovo giudizio di merito per vedere riconosciuta la fondatezza della sua pretesa punitiva, mentre ha lasciato tale strumento alla Difesa ai fini della sua pretesa di veder riconosciuta innocenza dell'imputato.

Nella nostra Costituzione non è prevista la indispensabilità di un secondo giudizio di merito; ma, si è osservato, essa discenderebbe dall'art. 2 del VII Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo che al suo primo comma sancisce il diritto di «ogni persona dichiarata rea da un tribunale ... di far esaminare la dichiarazione di colpevolezza o la condanna da un tribunale della giurisdizione superiore»; senonché è quella stessa fonte internazionale a prevedere che un secondo grado di merito sia fisiologicamente ammesso anche a favore dell'accusa, se è vero che il secondo comma del medesimo articolo prevede esplicitamente la condizione di chi sia stato condannato «a seguito di un ricorso avverso il suo proscioglimento».

È pur vero che la medesima riforma restringe rispetto al passato i casi di appellabilità delle sentenze di proscioglimento da parte dell'imputato (nel senso di escludere oggi l'appellabilità di sentenze di proscioglimento per-

ché il fatto non costituisce reato, o perché non è punibile o perché non è procedibile, fattispecie che si verifica proprio nel presente processo ove entrambi gli imputati hanno proposto appello contro la sentenza del Tribunale di Pinerolo), ma è del tutto evidente che tale restringimento non opera con la stessa ampiezza e radicalità utilizzate per escludere tout court il potere d'appello del p.m. innanzi a qualunque sentenza di proscioglimento.

È altrettanto vero che altre riforme hanno già nel corso del tempo ristretto le facoltà processuali del p.m. rispetto a quelle riconosciute all'imputato e che tali riforme hanno superato il vaglio di costituzionalità della Corte: è qui il caso di richiamare la formulazione dell'art. 443.3 c.p.p. (che esclude la possibilità di appello da parte del p.m. della sentenza di condanna pronunciata a seguito di giudizio abbreviato, anche dopo l'eliminazione del presupposto del consenso del p.m. al rito *ex* legge n. 479/1999) ritenuta in linea con la riforma costituzionale dell'art. 111 dalla Corte cost. con ordinanza n. 421/2001.

Ma i motivi che la Corte aveva posto a fondamento della propria pronuncia non appaiono estensibili anche alla riforma attuale.

Nel confermare che la Costituzione, prevedendo la parità di p.m. e imputato nel processo, non intende attribuire loro necessariamente identità di poteri processuali, la Corte ha però ribadito che un'eventuale disparità di trattamento si giustifica e discende ragionevolmente dalla peculiare posizione istituzionale del p.m. e dalle esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia, prima fra tutte quella costituzionalmente prevista della ragionevole durata del processo che, proprio nel giudizio abbreviato, trova attuazione nel senso di semplificare l'istruttoria con l'utilizzo immediato di tutto il materiale probatorio raccolto dal p.m. senza il contraddittorio cui esplicitamente l'imputato rinuncia. Ed è allora proprio la rinuncia da parte dell'imputato ad un altro dei principi cardine del giusto processo (il contraddittorio nella raccolta delle prove) a giustificare l'asimmetria che l'art. 443.3 c.p.p. produce nel sottrarre al p.m. la facoltà di appellare la sentenza di condanna a seguito di abbreviato.

Alle considerazioni già svolte dalla Corte può aggiungersi poi la constatazione che il restringimento delle facoltà di appello per il p.m. in caso di abbreviato aveva pur sempre come presupposto l'avvenuta pronuncia di una sentenza di condanna, che comunque è realizzazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Totalmente differente è la situazione di diritto in cui si cala la riforma di cui alla legge n. 46/2006.

Innanzitutto qui al p.m. è sottratta la possibilità di appellare contro sentenze di proscioglimento dell'imputato, decisioni che costituiscono la radicale negazione della pretesa punitiva da lui impersonata per conto dello Stato. Nell'ipotesi di cui all'art. 443.3 c.p.p., egli si era invece solo visto frustrare nella pretesa di vedere accolta la sua richiesta di quantificazione della pena da comminare al reo, che non è pretesa di rango costituzionale e che dunque può ben soccombere innanzi all'esigenza costituzionale di brevità del processo.

In secondo luogo la riforma si applica indifferentemente a tutti i tipi di giudizio (abbreviato o ordinario che siano e persino contro le sentenze emesse *ex* art. 428 c.p.p., come quella qui in esame, laddove il patrimonio probatorio valutabile non è neppure definitivamente stabilizzato con riferimento precipuo a questioni di merito.

Non vi è alcuna giustificazione della nuova asimmetria, dunque, riconnessa a istituti deflattivi in cui rinunce dell'imputato comportino il risultato apprezzabile della definizione più sollecita del processo.

È anche vero che una parte della dottrina processual-penalistica ha da tempo auspicato il superamento del principio di perfetta parità delle parti nel processo, riconoscendo all'imputato condannato in primo grado sempre il diritto a veder la sua posizione rivalutata da un tribunale di seconda istanza e ritenendo invece che la pretesa punitiva dello Stato, esercitata con l'azione penale, possa arrestarsi davanti alla sentenza di primo grado; lo ha fatto sottolineando come la sentenza di primo grado sia ordinariamente frutto della diretta raccolta da parte del giudice delle prove in contraddittorio mentre quella d'appello è il risultato di una mera verifica critica degli atti già raccolti e tenendo anche in conto il nuovo precetto costituzionale della ragionevole durata del processo. Tale orientamento troverebbe giustificazione nel diverso ruolo esercitato nel processo dal pubblico ministero (parte pubblica dotata di potere) rispetto all'imputato (soggetto privato che subisce il processo), secondo quella stessa sottolineatura che la Corte costituzionale aveva fatto nella sua ordinanza n. 421/2001 citata.

Senonché tale auspicata riforma non pare trovare copertura costituzionale nell'attuale formulazione dell'art. 111.2 della Costituzione: non vi è dubbio, infatti, che qui il legislatore costituzionale abbia ricompreso nella dizione di parti del processo, cui va riconosciuta in generale condizione di parità, anche il p.m., organo cui spetta fisiologicamente nel processo penale l'onere di provare il *thema decidendum*; aver contestualmente previsto da parte dello stesso legislatore costituzionale, nei commi 3 e 4, una serie di regole di garanzia riguardanti unicamente la posizione dell'imputato (ragionevole durata del processo, informativa sollecita delle indagini, effettivo esercizio del diritto di difesa che trova oggi attuazione anche nel potere di indagine difensiva, inutilizzabilità di accuse non confermate nel contraddittorio) pare dare già risposta adeguata, nel presente assetto costituzionale,

alle allegate esigenze di riequilibrio fra i diversi poteri posseduti nel processo da p.m. e imputato. Altro argomento che rafforza il convincimento della Corte circa l'incostituzionalità della nuova disciplina sta nella ingiustificata disparità di trattamento che penalizzerebbe il p.m. nei confronti della parte civile impedendogli il mezzo di impugnazione dell'appello quando invece questo è conservato dalla novella per la parte privata: la riforma, al suo art. 6, ha soppresso l'inciso «con il mezzo previsto per il pubblico ministero» già contenuto nel testo dell'art. 576 c.p.p., e ciò non esclude la parte civile dal potere di appello, se è vero che la stessa riforma non modifica l'art. 75 c.p.p. che stabilisce il principio del trasferimento dell'azione dal processo civile a quello penale (conservando dunque gli istituti processuali civilistici fra cui appunto l'appello) e non modifica neppure l'art. 600 c.p.p. che consente alla parte civile di far valere davanti alla Corte d'appello un subprocedimento che è mera anticipazione del giudizio di merito.

D'altra parte la riforma, sopprimendo l'inciso «con il mezzo previsto per il pubblico ministero» ha inteso così rispondere alla osservazione critica formulata dal Presidente della Repubblica nel suo rinvio alle Camere del testo originario che aveva appunto lamentato la compressione dei diritti della parte lesa; e dunque va senz'altro riconosciuto che il Legislatore abbia inteso conservare con la riforma alla parte civile il potere di impugnare nel merito le sentenze di primo grado.

Dunque: secondo la riforma, l'organo privato d'accusa si vedrebbe riconoscere poteri di impugnazione maggiori rispetto a quelli assegnati all'organo pubblico di accusa. Ciò lede per irragionevolezza il criterio di parità delle parti nel processo giacché non è dato comprendere perché dovrebbero essere maggiormente garantiti i diritti al risarcimento dei danni di una parte privata rispetto a quelli vantati dalla collettività attraverso la pretesa punitiva dello Stato esercitata dal p.m. in quanto organo teso a realizzare gli interessi generali della giustizia.

Infine, è stato detto che la medesima legge n. 46/2006, modificando la formula di condanna con l'introduzione del presupposto del non travalicamento del ragionevole dubbio, avrebbe di fatto spostato la prospettiva di azione costituzionale del p.m. il quale oggi, anche in base al principio di non colpevolezza dell'imputato fino alla sentenza definitiva di condanna, dovrebbe prendere atto che una sentenza di proscioglimento pronunciata in primo grado è di per sé rappresentativa di quel ragionevole dubbio che ne impedisce un ribaltamento in forma di condanna.

La Corte non condivide tale impostazione: la stessa Costituzione all'art. 111 stabilisce che tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati, e in ciò il nostro sistema processuale si differenzia nettamente da quello anglosassone. Ciò comporta che la portata delle decisioni giurisdizionali non possa essere limitata al mero dispositivo, ma che esso valga solo in quanto supportato da adeguata motivazione. Sicché il significato del concetto di ragionevole dubbio non può discendere automaticamente dal semplice *dictum* della sentenza di primo grado ma deve necessariamente articolarsi e confrontarsi con l'apparato argomentativo che la sorregge. Il che significa proprio riconoscere piena ed attuale dignità alla pretesa del p.m. di vedere quell'apparato argomentativo sottoposto ad un nuovo esame di merito da parte di un giudice superiore.

La presunzione di non colpevolezza dell'imputato è infine concetto che non confligge affatto con tale impostazione giacché la pretesa di essere ritenuto innocente fino al giudicato (pronunciato a seguito di regolare processo) non sottrae affatto di per sé alla verifica circa la condivisibilità o meno della decisione assunta dal giudice di primo grado.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 428 c.p.p. (così come modificato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46) e 10 della medesima legge per violazione degli artt. 3 e 111 Costituzione nei termini e per i motivi esposti.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospende il giudizio in corso e i termini di prescrizione del reato.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Torino, addì 10 aprile 2006

Il Presidente: SPAGNOLI

N. 74

*Ordinanza del 2 maggio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007)
emessa dalla Corte d'appello di Torino nel procedimento penale a carico di Lavagna Luisa*

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione, al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, e sempre che la nuova prova sia decisiva e il giudice in via preliminare disponga la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del principio di parità delle parti.

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

LA CORTE DI APPELLO

ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale contro Lavagna Luisa, assolta in primo grado con sentenza in data 24 marzo 2003 pronunciata dal Tribunale di Casale Monferrato, sentenza contro la quale il p.m. ha proposto appello.

Sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal procuratore generale, sentite le parti,

O S S E R V A

1. — Viene proposta questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 593, comma 2, c.p.p., come sostituito dall'art. 1, legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui non consente al pubblico ministero di appellare contro le sentenze di proscioglimento, al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, c.p.p. e sempre che la nuova prova sia decisiva ed il giudice in via preliminare disponga la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale;

e dell'art. 10, comma 2, della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui stabilisce che l'appello contro una sentenza di proscioglimento proposto dal pubblico ministero prima dell'entrata in vigore della legge medesima viene dichiarato inammissibile con ordinanza non impugnabile.

2. — La questione è rilevante nel presente processo, poiché questa Corte d'appello dovrebbe dichiarare inammissibile l'appello proposto dal p.m., in applicazione della disposizione transitoria dell'art. 10, comma 2, legge 20 febbraio 2006, n. 46, trattandosi di appello proposto prima dell'entrata in vigore di detta legge.

3. — La questione non è manifestamente infondata, in quanto:

la Costituzione stabilisce, al primo periodo del secondo comma dell'art. 111, che il processo si svolge nel contraddittorio delle parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo ed imparziale.

La condizione di parità riconosciuta alle parti non può intendersi limitata alla fase anteriore alla pronuncia del giudice, giacché, sia per comune nozione che per quanto stabilito nel primo comma del citato art. 111, il termine «processo» indica l'intero iter attraverso il quale si attua la giurisdizione, fino alla pronuncia definitiva.

Poiché nel processo agiscono parti portatrici di interessi contrapposti, la Costituzione disciplina dunque come la legge deve regolamentare l'attribuzione alle parti delle facoltà per far valere ed eventualmente farsi vedere accogliere le loro pretese.

Nel processo penale il p.m. esercita la pretesa punitiva che discende direttamente dal principio costituzionale (art. 112) dell'obbligatorietà dell'azione penale. L'imputato resiste a tale pretesa, ed esercita il diritto, anch'esso costituzionalmente garantito (art. 24, 25, 27), di veder dichiarata la propria innocenza «o, se colpevole, di vedersi irrogata una sanzione equa e conforme al principio di cui all'art. 27.3».

L'art. 593 c.p.p., come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nel primo comma prevede che il p.m. e l'imputato possono appellare contro le sentenze di condanna, mentre nel secondo comma consente a dette parti di appellare contro le sentenze di proscioglimento soltanto nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, c.p.p. ed a condizione che la nuova prova sia decisiva — stabilendo altresì che il giudice, se in via preliminare non dispone la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale, dichiara inammissibile l'appello.

E per gli appelli proposti prima dell'entrata in vigore della legge n. 46/2006, l'art. 10, comma 2 della stessa legge neppure prevede la suddetta deroga alla inammissibilità dell'appello contro la sentenza di proscioglimento.

Benché le citate norme riguardino sia il p.m. che l'imputato, ciò solo «in apparenza» rispetta il principio costituzionale di parità delle parti, essendo del tutto evidente che, in relazione alle loro contrapposte pretese, la sentenza di proscioglimento ha una portata assolutamente diversa, poiché stabilisce la soccombenza di quella del primo e la vittoria di quella del secondo.

Per altro verso, di fronte ad una sentenza di condanna, che respinge la pretesa dell'imputato di veder dichiarata la propria innocenza (e, almeno sotto l'aspetto essenziale, accoglie la pretesa del p.m.), l'imputato conserva il diritto di appellare — fatta salva la già preesistente eccezione di cui all'ultimo comma dell'art. 593 c.p.p. —, senza alcuna limitazione, ed in specie senza la relevantissima condizione di dedurre *ex art.* 603, comma 2 c.p.p. una nuova prova decisiva.

Tenuto conto delle contrapposte pretese delle parti, e pur considerata la diversità delle funzioni dalle stesse svolte nel processo, non si ravvisa razionalità e coerenza, né attuazione del principio costituzionale di parità (effettiva, e non soltanto apparente), tra il riconoscimento all'imputato condannato del diritto incondizionato di appellare e la preclusione per l'accusa di servirsi dello stesso rimedio in caso di proscioglimento, se non alla strettissima condizione sopra indicata.

Pertanto, deve ritenersi — o, quantomeno, non è manifestamente infondato ritenere — che le norme in questione violano il principio sancito dall'art. 111, secondo comma, della Costituzione.

Allo stesso modo, non pare infondato ravvisare un contrasto anche col parametro costituzionale della «ragionevolezza», quale si ricava dall'art. 3 della Costituzione.

Invero, nessun criterio di ragione né alcuna peculiare finalità riconosciuta dal legislatore appaiono giustificare una disciplina che squilibra fortemente i rapporti tra accusa e difesa.

E la irragionevolezza della introdotta riforma emerge anche sotto un altro profilo. Invero, posto che, nel già ricordato «apparente» rispetto del principio di parità, il p.m. e l'imputato sono accomunati nel diritto di appellare contro le sentenze di condanna, appare privo di razionale giustificazione riconoscere al p.m. il potere di appellare di fronte ad errori «marginali» della sentenza (di condanna), ed invece negarglielo (salvo la limitata eccezione prevista nel comma 2 del «nuovo» art. 593 c.p.p.) di fronte a ben più «sostanziali» errori della sentenza (di proscioglimento).

Né vale obiettare che altre riforme hanno già nel corso del tempo ristretto le facoltà processuali del p.m. rispetto a quelle riconosciute all'imputato e che tali riforme hanno superato il vaglio di costituzionalità. È qui il caso di richiamare la formulazione dell'art. 443.3 c.p.p. (che esclude la possibilità di appello da parte del p.m. della sentenza di condanna pronunciata a seguito di giudizio abbreviato, anche dopo l'eliminazione del presupposto del consenso del p.m. al rito *ex legge* n. 479/1999) ritenuta non in contrasto con la norma costituzionale dell'art. 111 dalla Corte cost. con ordinanza n. 421/2001. Ma i motivi che la Corte aveva posto a fondamento della propria pronuncia non appaiono estensibili anche alla riforma attuale; e ciò per più ragioni:

trattandosi di giudizio abbreviato, la Corte costituzionale ha, in sostanza, ritenuto che la rinuncia da parte dell'imputato ad altro dei principi cardine del giusto processo (il contraddittorio nella raccolta delle prove) giustifica l'asimmetria che l'art. 443.3 c.p.p. produce nel sottrarre al p.m. la facoltà di appellare la sentenza di condanna a seguito di abbreviato;

il predetto restringimento delle facoltà di appello per il p.m. ha come presupposto la pronuncia di una sentenza di condanna, che è pur sempre realizzazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale (restando frustrata soltanto la sua pretesa relativa al trattamento sanzionatorio, pretesa che non è di rango costituzionale e che dunque può ben soccombere innanzi all'esigenza costituzionale di brevità del processo);

sostanzialmente differente è la situazione di diritto in cui si cala la riforma di cui alla legge n. 46/2006, perché, in primo luogo, sottrae al p.m. la possibilità di appellare (salvo l'ipotesi di cui s'è detto) contro sentenze di proscioglimento, che costituiscono la negazione della pretesa punitiva da lui impersonata per conto dello Stato; in secondo luogo, la riforma si applica indifferentemente a tutti i tipi di giudizio, sicché la introdotta «asimmetria» non trova alcuna giustificazione che sia riconnessa a istituti deflattivi in cui rinunce dell'imputato comportino il risultato apprezzabile della definizione più sollecita del processo.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, comma 2, del codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui non consente al pubblico ministero di appellare contro le sentenze di proscioglimento al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, stesso codice, e sempre che la nuova prova sia decisiva ed il giudice in via preliminare disponga la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale; nonché dell'art. 10, comma 2, della predetta legge n. 46 del 2006, nella parte in cui stabilisce che l'appello contro un sentenza di proscioglimento proposto dal pubblico ministero prima dell'entrata in vigore della legge medesima viene dichiarato inammissibile con ordinanza non impugnabile; in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso e i termini di prescrizione del reato.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Torino, addì 2 maggio 2006

Il Presidente: BARTOLINI

07C0239

N. 75

*Ordinanza del 25 maggio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007)
emessa dalla Corte d'appello di Torino nel procedimento penale a carico di Pettenuzzo Giancarlo ed altro*

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione, al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, e sempre che la nuova prova sia decisiva e il giudice in via preliminare disponga la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del principio di parità delle parti.

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale contro: Pettenuzzo Giancarlo e Lenza Fabrizio, assolti in primo grado con sentenza data 4 febbraio 2004, pronunciata dal G.i.p. del Tribunale di Torino, sentenza contro la quale il p.m. ha proposto appello.

Sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal procuratore generale, sentite le parti,

O S S E R V A

1. — Viene proposta questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 593, comma 2, c.p.p., come sostituito dall'art. 1, legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui non consente al pubblico ministero di appellare contro le sentenze di proscioglimento, al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, c.p.p. e sempre che la nuova prova sia decisiva ed il giudice in via preliminare disponga la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale;

e dell'art. 10, comma 2, della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui stabilisce che l'appello contro una sentenza di proscioglimento proposto dal pubblico ministero prima dell'entrata in vigore della legge medesima viene dichiarato inammissibile con ordinanza non impugnabile.

2. — La questione è rilevante nel presente processo, poiché questa Corte d'appello dovrebbe dichiarare inammissibile l'appello proposto dal p.m., in applicazione della disposizione transitoria dell'art. 10, comma 2, legge 20 febbraio 2006, n. 46, trattandosi di appello proposto prima dell'entrata in vigore di detta legge.

3. — La questione non è manifestamente infondata, in quanto:

la Costituzione stabilisce, al primo periodo del secondo comma dell'art. 111, che il processo si svolge nel contraddittorio delle parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo ed imparziale.

La condizione di parità riconosciuta alle parti non può intendersi limitata alla fase anteriore alla pronuncia del giudice, giacché, sia per comune nozione che per quanto stabilito nel primo comma del citato art. 111, il termine «processo» indica l'intero iter attraverso il quale si attua la giurisdizione, fino alla pronuncia definitiva.

Poiché nel processo agiscono parti portatrici di interessi contrapposti, la Costituzione disciplina dunque come la legge deve regolamentare l'attribuzione alle parti delle facoltà per far valere ed eventualmente farsi vedere accogliere le loro pretese.

Nel processo penale il p.m. esercita la pretesa punitiva che discende direttamente dal principio costituzionale (art. 112) dell'obbligatorietà dell'azione penale. L'imputato resiste a tale pretesa, ed esercita il diritto, anch'esso costituzionalmente garantito (art. 24, 25, 27), di veder dichiarata la propria innocenza «o, se colpevole, di vedersi irrogata una sanzione equa e conforme al principio di cui all'art. 27.3».

L'art. 593 c.p.p., come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nel primo comma prevede che il p.m. e l'imputato possono appellare contro le sentenze di condanna, mentre nel secondo comma consente a dette parti di appellare contro le sentenze di proscioglimento soltanto nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, c.p.p. ed a condizione che la nuova prova sia decisiva — stabilendo altresì che il giudice, se in via preliminare non dispone la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale, dichiara inammissibile l'appello.

E per gli appelli proposti prima dell'entrata in vigore della legge n. 46/2006, l'art. 10, comma 2 della stessa legge neppure prevede la suddetta deroga alla inammissibilità dell'appello contro la sentenza di proscioglimento.

Benché le citate norme riguardino sia il p.m. che l'imputato, ciò solo «in apparenza» rispetta il principio costituzionale di parità delle parti, essendo del tutto evidente che, in relazione alle loro contrapposte pretese, la sentenza di proscioglimento ha una portata assolutamente diversa, poiché stabilisce la soccombezza di quella del primo e la vittoria di quella del secondo.

Per altro verso, di fronte ad una sentenza di condanna, che respinge la pretesa dell'imputato di veder dichiarata la propria innocenza (e, almeno sotto l'aspetto essenziale, accoglie la pretesa del p.m.), l'imputato conserva il diritto di appellare — fatta salva la già preesistente eccezione di cui all'ultimo comma dell'art. 593 c.p.p. — senza alcuna limitazione, ed in specie senza la relevantissima condizione di dedurre *ex art* 603, comma 2 c.p.p. una nuova prova decisiva.

Tenuto conto delle contrapposte pretese delle parti, e pur considerata la diversità delle funzioni dalle stesse svolte nel processo, non si ravvisa razionalità e coerenza, né attuazione del principio costituzionale di parità (effettiva, e non soltanto apparente), tra il riconoscimento all'imputato condannato del diritto incondizionato di appellare e la preclusione per l'accusa di servirsi dello stesso rimedio in caso di proscioglimento, se non alla strettissima condizione sopra indicata.

Pertanto, deve ritenersi — o, quantomeno, non è manifestamente infondato ritenere — che le norme in questione violano il principio sancito dall'art. 111, comma 2, della Costituzione.

Allo stesso modo, non pare infondato ravvisare un contrasto anche col parametro costituzionale della «ragionevolezza», quale si ricava dall'art. 3 della Costituzione.

Invero, nessun criterio di ragione né alcuna peculiare finalità riconosciuta dal Legislatore appaiono giustificare una disciplina che squilibra fortemente i rapporti tra accusa e difesa.

E la irragionevolezza della introdotta riforma emerge anche sotto un altro profilo. Invero, posto che, nel già ricordato «apparente» rispetto del principio di parità, il p.m. e l'imputato sono accomunati nel diritto di appellare contro le sentenze di condanna, appare privo di razionale giustificazione riconoscere al p.m. il potere di appellare

di fronte ad errori «marginali» della sentenza (di condanna), ed invece negarglielo (salvo la limitata eccezione prevista nel comma 2 del «nuovo» art. 593 c.p.p.) di fronte a ben più «sostanziali» errori della sentenza (di proscioglimento).

Né vale obiettare che altre riforme hanno già nel corso del tempo ristretto le facoltà processuali del p.m. rispetto a quelle riconosciute all'imputato e che tali riforme hanno superato il vaglio di costituzionalità. È qui il caso di richiamare la formulazione dell'art. 443.3 c.p.p. (che esclude la possibilità di appello da parte del p.m. della sentenza di condanna pronunciata a seguito di giudizio abbreviato, anche dopo l'eliminazione del presupposto del consenso del p.m. al rito *ex* legge n. 479/1999) ritenuta non in contrasto con la norma costituzionale dell'art. 111 dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 421/2001. Ma i motivi che la Corte aveva posto a fondamento della propria pronuncia non appaiono estensibili anche alla riforma attuale; e ciò per più ragioni:

trattandosi di giudizio abbreviato, la Corte costituzionale ha, in sostanza, ritenuto che la rinuncia da parte dell'imputato ad altro dei principi cardine del giusto processo (il contraddittorio nella raccolta delle prove) giustifica l'asimmetria che l'art. 443.3 c.p.p. produce nel sottrarre al p.m. la facoltà di appellare la sentenza di condanna a seguito di abbreviato;

il predetto restringimento delle facoltà di appello per il p.m. ha come presupposto la pronuncia di una sentenza di condanna, che è pur sempre realizzazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale (restando frustrata soltanto la sua pretesa relativa al trattamento sanzionatorio, pretesa che non è di rango costituzionale e che dunque può ben soccombere innanzi all'esigenza costituzionale di brevità del processo);

sostanzialmente differente è la situazione di diritto in cui si cala la riforma di cui alla legge n. 46/2006, perché, in primo luogo, sottrae al p.m. la possibilità di appellare (salvo l'ipotesi di cui s'è detto) contro sentenze di proscioglimento, che costituiscono la negazione della pretesa punitiva da lui impersonata per conto dello Stato; in secondo luogo, la riforma si applica indifferentemente a tutti i tipi di giudizio, sicché la introdotta «asimmetria» non trova alcuna giustificazione che sia riconnessa a istituti deflattivi in cui rinunce dell'imputato comportino il risultato apprezzabile della definizione più sollecita del processo.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, comma 2, del codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui non consente al pubblico ministero di appellare contro le sentenze di proscioglimento al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, stesso codice, e sempre che la nuova prova sia decisiva ed il giudice in via preliminare disponga la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale; nonché dell'art. 10, comma 2, della predetta legge n. 46 del 2006, nella parte in cui stabilisce che l'appello contro una sentenza di proscioglimento proposto dal pubblico ministero prima dell'entrata in vigore della legge medesima viene dichiarato inammissibile con ordinanza non impugnabile; in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso e i termini di prescrizione del reato.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

Torino, addì 25 maggio 2006

Il Presidente: WITZEL

N. 76

*Ordinanza del 1° giugno 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007)
emessa dalla Corte d'appello di Torino nel procedimento penale a carico di Di Gloria Salvatore*

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione, al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, e sempre che la nuova prova sia decisiva e il giudice in via preliminare disponga la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del principio di parità delle parti.

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale contro di Di Gloria Salvatore, nato a Torino il 15 marzo 1977, assolto in primo grado con sentenza in data 21 gennaio 2004 pronunciata da G.u.p. - Tribunale di Ivrea, sentenza contro la quale il p.m. ha proposto appello.

Sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal procuratore generale, sentite le parti,

O S S E R V A

1. — Viene proposta questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 593, comma 2, c.p.p., come sostituito dall'art. 1, legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui non consente al pubblico ministero di appellare contro le sentenze di proscioglimento, al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, c.p.p. e sempre che la nuova prova sia decisiva ed il giudice in via preliminare disponga la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale;

e dell'art. 10, comma 2, della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui stabilisce che l'appello contro una sentenza di proscioglimento proposto dal pubblico ministero prima dell'entrata in vigore della legge medesima viene dichiarato inammissibile con ordinanza non impugnabile.

2. — La questione è rilevante nel presente processo, poiché questa Corte d'appello dovrebbe dichiarare inammissibile l'appello proposto dal p.m., in applicazione della disposizione transitoria dell'art. 10, comma 2, legge 20 febbraio 2006, n. 46, trattandosi di appello proposto prima dell'entrata in vigore di detta legge.

3. — La questione non è manifestamente infondata, in quanto:

la Costituzione stabilisce, al primo periodo del secondo comma dell'art. 111, che il processo si svolge nel contraddittorio delle parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo ed imparziale.

La condizione di parità riconosciuta alle parti non può intendersi limitata alla fase anteriore alla pronuncia del giudice, giacché, sia per comune nozione che per quanto stabilito nel primo comma del citato art. 111, il termine «processo» indica l'intero *iter* attraverso il quale si attua la giurisdizione, fino alla pronuncia definitiva.

Poiché nel processo agiscono parti portatrici di interessi contrapposti, la Costituzione disciplina dunque come la legge deve regolamentare l'attribuzione alle parti delle facoltà per far valere ed eventualmente farsi vedere accogliere le loro pretese.

Nel processo penale il p.m. esercita la pretesa punitiva che discende direttamente dal principio costituzionale (art. 112) dell'obbligatorietà dell'azione penale. L'imputato resiste a tale pretesa, ed esercita il diritto, anch'esso costituzionalmente garantito (art. 24, 25, 27), di veder dichiarata la propria innocanza o, se colpevole, di vedersi irrogata una sanzione equa e conforme al principio di cui all'art. 27.3».

L'art. 593 c.p.p., come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nel primo comma prevede che il p.m. e l'imputato possono appellare contro le sentenze di condanna, mentre nel secondo comma consente a

dette parti di appellare contro le sentenze di proscioglimento soltanto nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, c.p.p. ed a condizione che la nuova prova sia decisiva — stabilendo altresì che il giudice, se in via preliminare non dispone la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale, dichiara inammissibile l'appello.

E per gli appelli proposti prima dell'entrata in vigore della legge n. 46/2006, l'art. 10, comma 2, della stessa legge neppure prevede la suddetta deroga alla inammissibilità dell'appello contro la sentenza di proscioglimento.

Benché le citate norme riguardino sia il p.m. che l'imputato, ciò solo «in apparenza» rispetta il principio costituzionale di parità delle parti, essendo del tutto evidente che, in relazione alle loro contrapposte pretese, la sentenza di proscioglimento ha una portata assolutamente diversa, poiché stabilisce la soccombenza di quella del primo e la vittoria di quella del secondo.

Per altro verso, di fronte ad una sentenza di condanna, che respinge la pretesa dell'imputato di veder dichiarata la propria innocenza (e, almeno sotto l'aspetto essenziale, accoglie la pretesa del p.m.), l'imputato conserva il diritto di appellare — fatta salva la già preesistente eccezione di cui all'ultimo comma dell'art. 593 c.p.p. —, senza alcuna limitazione, ed in specie senza la relevantissima condizione di dedurre *ex art. 603 c.2 c.p.p.* una nuova prova decisiva.

Tenuto conto delle contrapposte pretese delle parti, e pur considerata la diversità delle funzioni dalle stesse svolte nel processo, non si ravvisa razionalità e coerenza, né attuazione del principio costituzionale di parità (effettiva, e non soltanto apparente), tra il riconoscimento all'imputato condannato del diritto incondizionato di appellare e la preclusione per l'accusa di servirsi dello stesso rimedio in caso di proscioglimento, se non alla strettissima condizione sopra indicata.

Pertanto, deve ritenersi — o, quantomeno, non è manifestamente infondato ritenere — che le norme in questione violano il principio sancito dall'art. 111, comma 2, della Costituzione.

Allo stesso modo, non pare infondato ravvisare un contrasto anche col parametro costituzionale della «ragionevolezza», quale si ricava dall'art. 3 della Costituzione.

Invero, nessun criterio di ragione né alcuna peculiare finalità riconosciuta dal legislatore appaiono giustificare una disciplina che squilibra fortemente i rapporti tra accusa e difesa.

E la irragionevolezza della introdotta riforma emerge anche sotto un altro profilo. Invero, posto che, nel già ricordato «apparente» rispetto del principio di parità, il p.m. e l'imputato sono accomunati nel diritto di appellare contro le sentenze di condanna, appare privo di razionale giustificazione riconoscere al p.m. il potere di appellare di fronte ad errori «marginali» della sentenza (di condanna), ed invece negarglielo (salvo la limitata eccezione prevista nel comma 2 del «nuovo» art. 593 c.p.p.) di fronte a ben più «sostanziali» errori della sentenza (di proscioglimento).

Né vale obiettare che altre riforme hanno già nel corso del tempo ristretto le facoltà processuali del p.m. rispetto a quelle riconosciute all'imputato e che tali riforme hanno superato il vaglio di costituzionalità. È qui il caso di richiamare la formulazione dell'art. 443.3 c.p.p. (che esclude la possibilità di appello da parte del p.m. della sentenza di condanna pronunciata a seguito di giudizio abbreviato, anche dopo l'eliminazione del presupposto del consenso del p.m. al rito *ex legge n. 479/1999*) ritenuta non in contrasto con la norma costituzionale dell'art. 111 dalla Corte cost. con ordinanza n. 421/2001. Ma i motivi che la Corte aveva posto a fondamento della propria pronuncia non appaiono estensibili anche alla riforma attuale; e ciò per più ragioni:

trattandosi di giudizio abbreviato, la Corte costituzionale ha, in sostanza, ritenuto che la rinuncia da parte dell'imputato ad altro dei principi cardine del giusto processo (il contraddittorio nella raccolta delle prove) giustifica l'asimmetria che l'art. 443.3 c.p.p. produce nel sottrarre al p.m. la facoltà di appellare la sentenza di condanna a seguito di abbreviato;

il predetto restringimento delle facoltà di appello per il p.m. ha come presupposto la pronuncia di una sentenza di condanna, che è pur sempre realizzazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale (restando frustrata soltanto la sua pretesa relativa al trattamento sanzionatorio, pretesa che non è di rango costituzionale e che dunque può ben soccombere innanzi all'esigenza costituzionale di brevità del processo);

sostanzialmente differente è la situazione di diritto in cui si cala la riforma di cui al legge n. 46/2006, perché, in primo luogo, sottrae al p.m. la possibilità di appellare (salvo l'ipotesi di cui s'è detto) contro sentenze di proscioglimento, che costituiscono la negazione della pretesa punitiva da lui impersonata per conto dello Stato; in secondo luogo, la riforma si applica indifferentemente a tutti i tipi di giudizio, sicché la introdotta «asimmetria» non trova alcuna giustificazione che sia riconnessa a istituti deflattivi in cui rinunce dell'imputato comportino il risultato apprezzabile della definizione più sollecita del processo.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, comma 2, del codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui non consente al pubblico ministero di appellare contro le sentenze di proscioglimento al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, stesso codice, e sempre che la nuova prova sia decisiva ed il giudice in via preliminare disponga la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale; nonché dell'art. 10, comma 2, della predetta legge n. 46 del 2006, nella parte in cui stabilisce che l'appello contro un sentenza di proscioglimento proposto dal pubblico ministero prima dell'entrata in vigore della legge medesima viene dichiarato inammissibile con ordinanza non impugnabile; in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso e i termini di prescrizione del reato.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Torino, addì 1° giugno 2006

Il Presidente: WITZEL

07C0241

N. 77

*Ordinanza del 1° giugno 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 31 gennaio 2007)
emessa dalla Corte d'appello di Torino nel procedimento penale a carico di Zolin Ezio ed altri*

Processo penale - Appello - Modifiche normative comportanti limitazioni al potere di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento - Disciplina transitoria - Prevista inammissibilità, con ordinanza non impugnabile, dell'appello contro una sentenza di proscioglimento proposto dal pubblico ministero prima dell'entrata in vigore della novella - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Lesione del principio di parità fra le parti.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale contro Zolin Ezio, Zolin Maurizio e Ronco Laura, assolti in primo grado con sentenza in data 17 dicembre 2003 pronunciata dal Tribunale in composizione monocratica di Torino, sez. dist. di Susa, sentenza contro la quale il procuratore generale ha proposto appello principale e la parte civile Rey Corrado ha proposto appello incidentale.

Premesso che all'odierna udienza la difesa degli imputati ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità, ai sensi dell'art. 10, comma 2, della legge 20 febbraio 2006, n. 46, dell'appello proposto dal procuratore generale; e che questi, opponendosi, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale della citata norma;

Sentite le parti,

OSSERVA

1. — Viene proposta questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost. — dell'art. 10, comma 2, della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui stabilisce che l'appello contro un sentenza di proscioglimento proposto dal pubblico ministero prima dell'entrata in vigore della legge medesima viene dichiarato inammissibile con ordinanza non impugnabile.

2. — La questione è rilevante nel presente processo, poiché questa Corte d'appello dovrebbe dichiarare inammissibile l'appello proposto dal p.m., in applicazione della disposizione transitoria dell'art. 10, comma 2, legge 20 febbraio 2006, n. 46, trattandosi di appello proposto prima dell'entrata in vigore di detta legge; con conseguente perdita di efficacia (*ex art. 595, comma 4 c.p.p.*) dell'appello incidentale proposto dalla parte civile.

3. — La questione non è manifestamente infondata, in quanto:

la Costituzione stabilisce, al primo periodo del secondo comma dell'art. 111, che il processo si svolge nel contraddittorio delle parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo ed imparziale.

La condizione di parità riconosciuta alle parti non può intendersi limitata alla fase anteriore alla pronuncia del giudice, giacché, sia per comune nozione che per quanto stabilito nel primo comma del citato art. 111, il termine «processo» indica l'intero *iter* attraverso il quale si attua la giurisdizione, fino alla pronuncia definitiva.

Poiché nel processo agiscono parti portatrici di interessi contrapposti, la Costituzione disciplina dunque come la legge deve regolamentare l'attribuzione alle parti delle facoltà per far valere ed eventualmente farsi vedere accogliere le loro pretese.

Nel processo penale il p.m. esercita la pretesa punitiva che discende direttamente dal principio costituzionale (art. 112) dell'obbligatorietà dell'azione penale. L'imputato resiste a tale pretesa, ed esercita il diritto, anch'esso costituzionalmente garantito (art. 24, 25, 27), di veder dichiarata la propria innocenza o, se colpevole, di vedersi irrogata una sanzione equa e conforme al principio di cui all'art. 27.3.

L'art. 593 c.p.p., come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nel primo comma prevede che il p.m. e l'imputato possono appellare contro le sentenze di condanna, mentre nel secondo comma consente a dette parti di appellare contro le sentenze di proscioglimento soltanto nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, c.p.p. ed a condizione che la nuova prova sia decisiva — stabilendo altresì che il giudice, se in via preliminare non dispone la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale, dichiara inammissibile l'appello.

E per gli appelli che — come nella specie — sono stati proposti prima dell'entrata in vigore della legge n. 46/2006, l'art. 10, comma 2 della stessa legge neppure prevede la suddetta deroga alla inammissibilità dell'appello contro la sentenza di proscioglimento.

Benché le citate norme riguardino sia il p.m. che l'imputato, ciò solo «in apparenza» rispetta il principio costituzionale di parità delle parti, essendo evidente che, in relazione alle loro contrapposte pretese, la sentenza di proscioglimento ha una portata assolutamente diversa, poiché stabilisce la soccombenza di quella del primo e la vittoria di quella del secondo.

Per altro verso, di fronte ad una sentenza di condanna, che respinge la pretesa dell'imputato di veder dichiarata la propria innocenza (e, almeno sotto l'aspetto essenziale, accoglie la pretesa del p.m.), l'imputato conserva il diritto di appellare — fatta salva la già preesistente eccezione di cui all'ultimo comma dell'art. 593 c.p.p. —, senza alcuna limitazione, ed in specie senza la relevantissima condizione di dedurre *ex art. 603 comma 2 c.p.p.* una nuova prova decisiva.

Tenuto conto delle contrapposte pretese delle parti, e pur considerata la diversità delle funzioni dalle stesse svolte nel processo, non si ravvisa razionalità e coerenza, né attuazione del principio costituzionale di parità (effettiva, e non soltanto apparente), tra il riconoscimento all'imputato condannato del diritto incondizionato di appellare e la preclusione per l'accusa di servirsi dello stesso rimedio in caso di proscioglimento, se non alla strettissima condizione sopra indicata.

Pertanto, deve ritenersi — o, quantomeno, non è manifestamente infondato ritenere — che le norme in questione violano il principio sancito dall'art. 111, comma 2, della Costituzione.

Allo stesso modo, non pare infondato ravvisare un contrasto anche col parametro costituzionale della «ragionevolezza», quale si ricava dall'art. 3 della Costituzione.

Invero, nessun criterio di ragione né alcuna peculiare finalità riconosciuta dal legislatore appaiono giustificare una disciplina che squilibra fortemente i rapporti tra accusa e difesa.

La irragionevolezza della introdotta riforma emerge anche sotto un altro profilo. Invero, posto che, nel già ricordato «apparente» rispetto del principio di parità, il p.m. e l'imputato sono accomunati nel diritto di appellare contro le sentenze di condanna, appare privo di razionale giustificazione riconoscere al p.m. il potere di appellare

di fronte ad errori «marginali» della sentenza (di condanna), ed invece negarglielo (salvo la limitata eccezione prevista nel comma 2 del nuovo art. 593 c.p.p.) di fronte a ben più «sostanziali» errori della sentenza (di proscioglimento).

Né vale obiettare che altre riforme hanno già nel corso del tempo ristretto le facoltà processuali del p.m. rispetto a quelle riconosciute all'imputato e che tali riforme hanno superato il vaglio di costituzionalità. È qui il caso di richiamare la formulazione dell'art. 443.3 c.p.p. (che esclude la possibilità di appello da parte del p.m. della sentenza di condanna pronunciata a seguito di giudizio abbreviato, anche dopo l'eliminazione del presupposto del consenso del p.m. al rito *ex lege* n. 479/1999) ritenuta non in contrasto con la norma costituzionale dell'art. 111 dalla Corte cost. con ordinanza n. 421/2001. Ma i motivi che la Corte aveva posto a fondamento della propria pronuncia non appaiono estensibili anche alla riforma attuale; e ciò per più ragioni:

trattandosi di giudizio abbreviato, la Corte costituzionale ha, in sostanza, ritenuto che la rinuncia da parte dell'imputato ad altro dei principi cardine del giusto processo (il contraddittorio nella raccolta delle prove) giustifica l'asimmetria che l'art. 443.3 c.p.p. produce nel sottrarre al p.m. la facoltà di appellare la sentenza di condanna a seguito di abbreviato;

il predetto restringimento delle facoltà di appello per il p.m. ha come presupposto la pronuncia di una sentenza di condanna, che è pur sempre realizzazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale (restando frustrata soltanto la sua pretesa relativa al trattamento sanzionatorio, pretesa che non è di rango costituzionale e che dunque può ben soccombere innanzi all'esigenza costituzionale di brevità del processo);

sostanzialmente differente è la situazione di diritto in cui si cala la riforma di cui al legge n. 46/2006, perché, in primo luogo, sottrae al p.m. la possibilità di appellare (salvo l'ipotesi di cui s'è detto) contro sentenze di proscioglimento, che costituiscono la negazione della pretesa punitiva da lui impersonata per conto dello Stato; in secondo luogo, la riforma si applica indifferentemente a tutti i tipi di giudizio, sicché la introdotta «asimmetria» non trova alcuna giustificazione che sia riconnessa a istituti deflattivi in cui rinunce dell'imputato comportino il risultato apprezzabile della definizione più sollecita del processo.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della predetta legge n. 46 del 2006, nella parte in cui stabilisce che l'appello contro un sentenza di proscioglimento proposto dal pubblico ministero prima dell'entrata in vigore della legge medesima viene dichiarato inammissibile con ordinanza non impugnabile; in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso e i termini di prescrizione del reato.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Torino, addì 1° giugno 2006

Il Presidente: WITZEL

N. 78

*Ordinanza del 25 ottobre 2006 emessa dalla Corte d'appello di Venezia
nel procedimento relativo a De Luca Mario*

Mandato d'arresto europeo - Procedura di consegna - Condizioni - Previsione del rifiuto della consegna nel caso in cui la legislazione dello Stato membro di emissione non preveda i limiti massimi della carcerazione preventiva - Contrasto con la disciplina europea in materia (decisione quadro 10 giugno 2002/584/GAI del Consiglio dell'Unione europea) - Irragionevolezza.

- Legge 22 aprile 2005, n. 69, art. 18, comma 1, lett. *e*).
- Costituzione, artt. 3, 11 e 117, primo comma (in relazione alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio dell'Unione europea).

LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento a carico di De Luca Mario n. Melissa (KR) il 10 giugno 1960, residente a Peschiera del Garda via Sebino, 20;

Vista la richiesta di applicazione della misura cautelare *ex* art. 9, legge 22 aprile 2005, n. 69, presentata dal procuratore generale presso questa Corte in relazione a mandato di arresto europeo emesso dall'autorità giudiziaria della Repubblica Federale di Germania;

Rilevato che l'art. 18.1, lett. *e*) di tale legge impone il rifiuto della consegna, e quindi la reiezione anche della richiesta di propedeutica misura cautelare, «se la legislazione dello Stato membro di emissione non prevede i limiti massimi della carcerazione preventiva»;

Rilevato che in altro procedimento si è accertato che il sistema tedesco prevede limiti temporali predeterminati solo fino alla sentenza di primo grado (proc. 23/06, Volante), e che in ulteriore precedente caso la Corte di cassazione (sent. Sez. 6^a, 12 dicembre 2005 in proc. Cusini) ha annullato la sentenza con cui questa Corte distrettuale aveva accolto la richiesta di consegna dell'Autorità giudiziaria belga (Stato dove vige sistema che pure non prevede limiti massimi per la carcerazione), insegnando che:

la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo aveva effettivamente non soltanto ripetutamente giudicato i sistemi basati sul controllo periodico ravvicinato perfettamente rispettosi delle garanzie fondamentali previste dall'art. 5, comma 3 della Convenzione, ma anzi si era mostrata piuttosto scettica verso astratte, pur se ovviamente legittime, previsioni legislative di limiti temporali sganciati dalla costante valutazione dell'opportunità, ritenendo invece preferibili i più responsabilizzanti sistemi che impongono alle autorità giudiziarie nazionali di vigilare costantemente affinché, negli specifici concreti casi giudiziari, la durata della detenzione preventiva non superi il limite della ragionevolezza, a prescindere anche dal rispetto dei limiti massimi di custodia.

Tuttavia, in ordine all'espressa previsione ostativa dell'art. 18.1, lett. *e*) non appariva legittima un'interpretazione sistematica e razionalizzatrice sul modello di quella recentemente e doverosamente operata dalla stessa Corte di cassazione con riferimento alla condizione ostativa dell'esigenza di motivazione del mandato di arresto; il principio di interpretazione conforme non potrebbe infatti servire da fondamento ad un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale, specialmente per l'obiettivo conformità del principio contenuto in questa causa di esclusione della consegna con quello previsto dall'ultimo comma dell'art. 13 della Costituzione;

Rilevato che con nota 12 ottobre 2006 il procuratore generale in sede, dando atto del quadro normativo e giurisprudenziale sopra delineato, ha chiesto nell'ordine:

la disapplicazione dell'art. 18, lett. *e*) per il suo palese contrasto con il contenuto della decisione quadro 13 giugno 2002 del Consiglio dell'Unione europea (di cui la legge n. 69/2005 costituisce norma di attuazione);

sollevare questione di legittimità comunitaria;

sollevare questione di legittimità costituzionale;

Ritenuto che questa Corte distrettuale serenissima dovrebbe respingere la richiesta di emissione dell'ordinanza cautelare, in ragione dell'inequivoco disposto della lettera *e*) del primo comma dell'art. 18 della legge 69/2005, non risultando previsti nell'ordinamento processualpenalistico tedesco termini massimi di custodia cautelare;

Ritenuto che, per le ragioni già indicate nella richiamata sentenza Cusini, non è possibile disapplicare tale norma ostativa;

Ritenuto che la conformità letterale della norma in esame all'ultimo comma dell'art. 13 Cost. impone di apprezzare prima la rilevanza della problematica di conformità della causa di esclusione della consegna alla nostra Costituzione, in particolare verificando se si tratti di norma rispondente ad un principio generale indefettibile dell'Ordinamento giuridico interno, come tale idoneo a superare eventuali principi e norme comunitarie di diverso contenuto;

Ritenuto che appare rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, primo comma, lettera e) della legge n. 69/2005, nella parte in cui impone il rifiuto della consegna a Stato la cui normativa non preveda limiti massimi di carcerazione preventiva, in relazione agli artt. 11, 117.1 e 3 Cost.;

Ritenuto infatti che:

la disciplina dettata nella Decisione quadro 13 giugno 2002 ha il dichiarato scopo di accelerare e facilitare la consegna di estradandi all'interno degli Stati che aderiscono all'Unione europea, nella consapevolezza che proprio tale adesione, soggetta a verifiche anche di conformità ai principi stabiliti dalle Convenzioni europee, garantisce tendenzialmente il rispetto comune dei valori essenziali condivisi; ciò ha determinato la scelta comunitaria della sostituzione del sistema estradizionale con quello del mandato di arresto europeo, nell'ambito dei soli Paesi membri;

introducendo il requisito assolutamente ostativo dei limiti massimi per la carcerazione, il legislatore nazionale ha previsto una condizione che impone il rifiuto della consegna (e quindi il non funzionamento del sistema del mandato di arresto europeo), condizione tuttavia non prevista né accennata dalla Decisione quadro;

tale requisito ostativo, in ragione delle diverse modalità con cui i sistemi nazionali risolvono il problema della verifica della permanente legittimità ed opportunità della carcerazione, del resto in ossequio all'obbligo posto dall'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, si risolve di fatto in un insormontabile ostacolo alla consegna per le richieste provenienti dalla maggior parte degli Stati dell'Unione europea, anche di consolidata tradizione giuridica, con ciò vanificando la stessa adesione formale dello Stato italiano al sistema del mandato di arresto europeo;

come ricordato nel passaggio motivazionale tratto dalla sentenza Cusini, in realtà proprio la Corte europea dei diritti dell'uomo ha già ripetutamente insegnato e giudicato che appare più conforme ai principi europei un sistema che imponga e comunque garantisca un controllo permanente e ravvicinato della carcerazione in atto, rispetto al sistema che prevedendo i limiti massimi risulta compatibile anche con il protrarsi ingiustificato di custodia pur formalmente legittima;

con tali premesse, il risultato del negare la consegna a Stati la cui disciplina cautelare, pur diversa dalla nostra, appare in realtà non solo non contraria ma addirittura più coerente con i principi giuridici europei pare proprio risolversi in un contrasto con gli articoli:

11 e 117.1 della Costituzione, quanto alla sostanziale vanificazione della disciplina europea;

3 Cost. per l'irragionevolezza del considerare la nostra soluzione nazionale dei limiti massimi come parametro non solo interno, ma da imporre agli Stati esteri pur in un contesto in cui quegli Stati consapevolmente hanno disciplinato il problema (la verifica della opportunità e legittimità del protrarsi della custodia cautelare) risolvendolo con soluzioni valutate anche come maggiormente adeguate del nostro dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sul punto sia consentito rinviare alla giurisprudenza specificamente indicata nella sentenza Cusini);

Ritenuto che pare spettare alla competenza propria della Corte costituzionale, anche per la delicatezza istituzionale delle implicazioni connesse, la soluzione interpretativa del problema del rapporto tra l'art. 13, ultimo comma della Costituzione (che l'art. 18, lett. e), legge n. 69/2005 richiama) ed i principi e le norme europee, e in particolare la risposta al quesito se la norma contenuta nell'articolo 13 debba essere considerata di rilevanza sistematica tale da non consentire il riconoscimento delle diverse e pur efficaci soluzioni sul punto date da diversi Stati della comunità europea;

Ritenuto che, trattandosi di materia processuale, non pare sussistere una richiesta di intervento additivo *in malam partem* (non consentito alla Corte adita in forza del principio della riserva di legge in materia penale), mentre la soluzione proposta (l'esclusione della norma *de qua*) appare costituzionalmente obbligata e in particolare non soluzione che costituisca l'esito di scelta caratterizzata dalla discrezionalità propria del Legislatore;

Ritenuto che la questione è rilevante nel presente procedimento giurisdizionale, in quanto nell'accertata sussistenza degli altri requisiti — allo stato ed impregiudicate diverse valutazioni in esito al contraddittorio camerale — ove la norma dell'art. 18.1, lett. e) fosse dichiarata non conforme a Costituzione questa Corte dovrebbe emettere la richiesta misura cautelare, altrimenti preclusa *ex lege*;

Ritenuto che vanno adottati i provvedimenti ordinatori di cui al dispositivo, anche con notifica al De Luca, che è parte di questo procedimento incidentale;

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante nel presente procedimento e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18.1, lett. e), legge n. 69/2005, in riferimento agli artt. 3, e 117.1 Cost..

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il presente procedimento.

Ordina che, a cura della cancelleria, l'ordinanza sia notificata al De Luca e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Venezia, addì 24 ottobre 2006

Il Presidente: ZAMPETTI

Il consigliere estensore: CITTERIO

07C0243

N. 79

*Ordinanza dell'11 maggio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 6 febbraio 2007)
emessa dal Tribunale di Spoleto nel procedimento penale a carico di Urbani Paolo ed altri*

Reati tributari - Condono fiscale - Previsione della non punibilità per determinati reati - Violazione delle norme costituzionali in materia di amnistia - Irragionevolezza - Disparità di trattamento tra cittadini - Violazione del principio di capacità contributiva - Incidenza sul dovere di osservanza della Costituzione e delle leggi - Lesione del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 15.
- Costituzione, artt. 3, 53, 54, 79 e 112.

IL TRIBUNALE

Decidendo in ordine alla richiesta di emissione di sentenza *ex art. 129 c.p.p.*, avanzata dalle difese, ed in particolare dalla difesa di Urbani Paolo e Urbani Bruno;

O S S E R V A

Con particolare riferimento ai reati fiscali contestati ai predetti imputati, quali legali rappresentanti della ditta «Urbani Tartufi di Paolo e Bruno Urbani S.n.c.», inerenti l'evasione IVA e quella delle II.DD. per gli anni di imposta 1998 (capi F, H, I3, L3, M3, L4), 1999 (capi E, H, H3, I3, A4, C4, M4), 2000 (capi F, H, I, L, D3, E3, H3, I3, T3, Z3, A4, B4, 14, M4, N4) non coperti da prescrizione, i difensori hanno chiesto emettersi immediata declaratoria di non doversi procedere in forza di intervenuta definizione, *ex art. 15, legge 27 dicembre 2002, n. 289*, del processo verbale di constatazione della G.d.F. Comando nucleo provinciale della Polizia tributaria di Perugia, n. 107 del 16 settembre 2002. In proposito, la competente amministrazione finanziaria ha attestato l'avvenuto versamento dell'importo di legge per la definizione (nota 7 dicembre 2004 in atti) e l'assenza di carichi pendenti risultanti al sistema informativo dell'anagrafe tributaria (nota 1° luglio 2003, protocollo n. 10608 in atti).

L'esame da parte del collegio del processo verbale di constatazione 16 settembre 2002 non ha evidenziato elementi (assenza di corrispondenza con i dati contenuti nel processo verbale) per far ritenere non perfezionata la definizione.

La proponenda questione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 15, legge 27 dicembre 2002, n. 289, fermo restando il potere dell'adita Corte (ai sensi dell'art. 27, legge n. 87/1953) di declaratoria dell'illegittimità conseguenziale di parte o dell'intera ulteriore normativa in tema di condono, si palesa, quindi, rilevante ai fini della decisione da emettere nel presente procedimento.

Sulla non manifesta infondatezza della questione valgono le seguenti considerazioni.

Violazione dell'art. 79 Cost.

A questo tribunale non sfugge che l'adita Corte (sent. n. 369/1988), pronunciando in materia di condono edilizio, ha evidenziato che i «moderni condoni penali», sostanziandosi in una complessa fattispecie estintiva (che si compone della domanda di condono, del pagamento delle rate di legge, della verifica amministrativa della definizione) non possono essere ricondotti ai «tradizionali (forse arcaici) istituti di clemenza o, comunque, estintivi del reato», perché presuppongono una propria particolare ragion d'essere e, in particolare, «una netta distinzione, se non una separazione, tra reato e punibilità», utilizzando quest'ultima quale «mezzo per orientare condotte susseguenti all'illecito», utili a fini spesso estranei alla tutela del bene offeso dal reato, «sotto il miraggio del premio dell'estinzione del reato».

Non sfugge, parimenti, che (sent. n. 427/1995) «esiste nell'ordinamento vigente tutta una serie di atti legislativi che determinano lo stesso effetto estintivo del reato prodotto dal condono edilizio, e per i quali, a differenza di quanto accade nel caso dell'amnistia, non sono previste procedure legislative diverse da quelle ordinarie» (es. oblazione ex artt. 162 e 162-bis c.p.; oblazioni introdotte dalla legge n. 689/1981; previsione di estinzione di reati collegata ad adempimenti richiesti agli autori degli stessi).

Occorre tuttavia evidenziare che i condoni penali, a differenza delle altre fattispecie estintive da ultimo citate (che concernono limitatissime ipotesi di reati contravvenzionali con comminatoria di una sanzione anticipata o, semmai, ipotesi, generali e speciali, di ravvedimento operoso, rigorosamente delimitate, dal punto di vista spaziale e temporale, dal legislatore), appaiono essere gli unici casi di procedimento estintivo (ovvero di rinuncia all'esercizio della potestà punitiva nei confronti) di tutti i reati riconducibili a determinate fattispecie astratte, commessi sino ad una data prefissata, subordinato al pagamento di somme e/o ad altre condotte del reo.

Al di là di qualsiasi espediente definitorio, ed al di là dell'esistenza o meno di una mediazione fattuale tra norma ed effetto estintivo, non è dato, dunque, distinguere alcuna diversità tra gli effetti concretamente determinati da un'amnistia condizionata e quelli a sua volta determinati da un condono penale: in entrambi i casi viene in rilievo un generale effetto estintivo (o di rinuncia all'esercizio della potestà punitiva), limitato ad una determinata «finestra temporale», connesso al pagamento di somme e/o altre condotte del reo.

E tuttavia, la Costituzione ha previsto che la produzione concreta di un siffatto generale effetto, comportando una eclatante eccezione al principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge ed al principio di obbligatorietà dell'azione penale, sia affidata ad un (solo) istituto, appunto l'amnistia, in forza di una particolare procedura deliberativa parlamentare, richiedente una maggioranza qualificata.

Nel caso di specie, l'avvenuta previsione, a maggioranza parlamentare semplice, della rinuncia alla punibilità di un numero impressionante di condotte penalmente rilevanti, sanzionate con pene edittali elevate, suscettibili finanche dell'applicazione di misure cautelari personali detentive, mai prima nella storia della Repubblica attuata da un qualsiasi provvedimento cd. «di condono», si pone pacificamente al di fuori dei rigorosi confini che la Carta fondamentale, con l'art. 79, ha, in concreto, posto all'esercizio di tale rinuncia.

Violazione degli artt. 3 (sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento tra cittadini), 53, 54 e 112 Cost.

Ferma restando la questione di cui al punto precedente, osserva questo Collegio che, la stessa Corte costituzionale, pur operando una (non condivisibile alla luce di quanto in precedenza esposto) netta distinzione tra le figure dell'amnistia e del condono penale, ha, in ogni caso, ritenuto dette figure come «specie» di una generale nozione di «misura di clemenza», che, comportando la rinuncia al potere punitivo dello Stato, è comunque soggetta a precisi vincoli costituzionali.

La Corte ha, quindi, evidenziato con chiarezza che «tutte le volte in cui si rompe il nesso costante tra reato e punibilità e quest'ultima viene utilizzata per fini estranei a quelli relativi alla difesa dei beni tutelati attraverso l'incriminazione penale, tale uso, nell'incidere negativamente sul principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., deve trovare la sua giustificazione nel quadro costituzionale, che determina il fondamento ed i limiti dell'intervento punitivo dello Stato. La non punibilità o la non procedibilità, dovuta a situazioni successive al commesso reato deve comunque essere valutata in funzione delle finalità proprie della pena: ove l'estinzione della punibilità irrazionalmente contrastasse con tali finalità, ove risultasse variante arbitraria, tale... da svilire il senso stesso della comminatoria edittale e della punizione, non potrebbe considerarsi costituzionalmente legittima».

Ne consegue l'eccezionalità dei provvedimenti di clemenza e la «necessità di contenere nei più ristretti limiti l'esercizio della relativa potestà», tanto più «quando l'effetto estintivo debba spiegarsi nei confronti di reati che, direttamente o indirettamente, violano precetti, costituzionalmente sanciti, posti a tutela di fondamentali esigenze della comunità».

Ciò posto, sulla totale non corrispondenza del c.d. condono fiscale di cui alla legge n. 289/2002 ai parametri sopra evidenziati, giova evidenziare quanto segue:

1. — Il condono di cui alla legge n. 289/2002 presenta le seguenti caratteristiche (art. 15, ma non dissimili sono i meccanismi previsti dall'art. 9):

il perfezionamento della definizione delle varie ipotesi di accertamento fiscale comporta l'esclusione, ad ogni effetto, della punibilità per i reati tributari di cui agli articoli 2, 3, 4, 5 e 10 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, nonché per i reati previsti dagli articoli 482, 483, 484, 485, 489, 490, 491-bis e 492 del codice penale, nonché dagli articoli 2621, 2622 e 2623 del codice civile, quando tali reati siano stati commessi per eseguire od occultare i citati reati tributari, ovvero per conseguirne il profitto e siano riferiti alla stessa pendenza o situazione tributaria;

trattasi, dunque, della «sanatoria» di un numero oggettivamente elevato di condotte penalmente rilevanti, sanzionate con pene edittali elevate, suscettibili finanche dell'applicazione di misure cautelari personali detentive (da ricordare che nel giudizio *a quo* si contestano reati relativi anche all'anno di imposta 2000);

non sono previsti limiti oggettivi di evasione, di tal che possono essere sanate evasioni per miliardi di lire ovvero milioni di euro;

la definizione si sostanzia nel pagamento di una frazione dell'imposta (massimo il 35% delle maggiori imposte e contributi complessivamente accertati ovvero indicati negli inviti al contraddittorio, superiori a 50.000 euro; ovvero applicando un'aliquota del 20% alla somma dei maggiori componenti positivi e minori componenti negativi complessivamente risultanti dal verbale medesimo o riducendo del 50 per cento l'aliquota applicabile alle operazioni risultanti dal verbale stesso);

qualora gli importi da versare complessivamente per la definizione eccedano, per le persone fisiche, la somma di 2.000 euro e, per gli altri soggetti, la somma di 5.000 euro, gli importi eccedenti possono essere versati in due rate successive, ma l'omesso versamento delle predette eccedenze non determina l'inefficacia della definizione (con la conseguenza che evasioni miliardarie diventano immediatamente non punibili pagando poche migliaia di euro).

Si è dunque in presenza di una «sanatoria» la cui portata non trova il minimo riscontro nei precedenti provvedimenti cd. «di condono» emessi nella storia recente, in quanto:

a) i condoni edilizi di cui alle leggi n. 47/1985 e n. 724/1994 e lo stesso condono edilizio di cui al d.l. n. 369/2000, infatti, da un lato hanno riguardato reati esclusivamente contravvenzionali dall'altro hanno tutti previsto dei limiti oggettivi ben precisi ed assai stringenti alla sanabilità degli abusi edilizi;

b) il condono fiscale di cui al d.lgs. n. 218/1997 ha escluso la punibilità per i reati previsti dal decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, limitatamente ai fatti oggetto dell'accertamento, ad eccezione dei reati di cui agli art. 2, comma 3, e 4 del medesimo decreto-legge. La non punibilità ha coperto, dunque, nella quasi totalità, reati contravvenzionali, non è stata estesa alla frode fiscale ed è stata comunque subordinata al pagamento dell'intera imposta accertata e, sia pure in misura ridotta, delle sanzioni tributarie normativamente previste;

c) la delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per i reati tributari di cui all'art. 67, legge n. 413/1991 non ha escluso dal novero dei reati sanabili la frode fiscale (ma era un'amnistia), ma ha comunque subordinato l'efficacia dell'estinzione dei reati in essa previsti all'integrale pagamento di imposte, interessi e soprattasse;

2. — Operato, dunque, un confronto con tutti i «condoni» precedenti e valutato il trattamento di assoluto favore concesso (come mai prima) dal condono di cui alla legge n. 289/2002 al cittadino/contribuyente disonesto, appare francamente difficoltoso ipotizzare un *vulnus* ai principi di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, di eguale concorrenza dei cittadini alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva, di rispetto della Costituzione e delle leggi, di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale maggiore di quello posto in essere dalla citata legge n. 289/2002. Una deroga così ampia di principi costituzionali di rango assolutamente primario può trovare, dunque, una (comunque ardua) giustificazione, solo nella misura in cui si valuti la presenza di una situazione di assoluta eccezionalità, da intendersi, evidentemente, come «unicità» e/o «inevitabilità altri-menti», ovvero un adeguato bilanciamento di contrapposti interessi di eguale rilevanza.

3. — Orbene, con riferimento al condono *ex* legge n. 47/1985, la Corte costituzionale ha osservato che «il legislatore... ha inteso chiudere un passato di illegalità di massa, alla quale aveva anche contribuito la non sempre perfetta efficienza delle competenti autorità amministrative ed ha mirato a porre sicure basi normative per la repressione futura difatti che violano fondamentali esigenze sottese al governo del territorio, come la sicurezza dell'esercizio dell'iniziativa economica privata, il suo coordinamento a fini sociali la funzione sociale della proprietà, la tutela del paesaggio o e del patrimonio storico ed artistico ecc... E questi beni, secondo la discrezionale, ed incensurabile in questa sede, valutazione del legislatore del 1985, non potevano essere validamente difesi per il futuro, se non con la cancellazione del notevole, ingombrante carico pendente relativo alle passate illegalità di massa» (sent. n. 369/1988).

Successivamente, con riferimento all'art. 39, legge n. 724/1994, la Corte ha osservato che «... il carattere dell'art. 39 è sicuramente quello di norma del tutto eccezionale in relazione anche a ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria. Né a tale configurazione si oppone... la considerazione del lungo intervallo trascorso dalla concessione del condono di cui alla legge n. 47 del 1985... l'entità del fenomeno di applicazione ed utilizzazione della norma impugnata nelle varie regioni induce a ritenere la persistenza dell'abusivismo, anche successivamente alle disposizioni di cui alla legge n. 47/1985... e, pertanto, la necessità di un recupero della legalità attraverso la regolamentazione dell'assetto del territorio, onde procedere ad un definitivo riordino della materia (anche attraverso la normativa collegata richiamata di seguito).

Certamente, una tale soluzione, ove fosse reiterata, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini, riferiti all'epoca dell'abuso sanabile, non troverebbe giustificazione sul piano della ragionevolezza, in quanto finirebbe col vanificare del tutto le norme repressive di quei comportamenti che il legislatore ha considerato illegali perché contrastanti con la tutela del territorio...

Per le medesime ragioni, non può ritenersi la sussistenza di quel contrasto della norma sulla estinzione della punibilità con le finalità proprie della pena, cioè con la difesa degli stessi beni tutelati attraverso l'incriminazione, che rappresenta un ulteriore limite costituzionale al potere di clemenza, sempre sotto il profilo della irragionevolezza. La normativa sul condono presenta, infatti, aspetti che sono direttamente volti al ripristino della tutela del controllo del territorio, come dimostrano, tra l'altro, le previsioni... di limiti di cubatura per l'ammissione della sanatoria e, in materia di abusi in aree vincolate, l'affermazione della necessità dell'acquisizione dei pareri favorevoli delle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli ritenuti prioritari dal legislatore... (sent. n. 427/1995)».

4. — E tuttavia, se quelli esposti sono i parametri di valutazione del rispetto dei vincoli costituzionali del potere di clemenza, e, in definitiva, dell'eccezionalità giustificante la rinuncia al potere punitivo dello Stato per un numero indeterminato di reati commessi in un definito periodo di tempo, mediante un atto di legislazione ordinaria approvato da una contingente maggioranza parlamentare, dette condizioni, nel caso di specie, non possono dirsi realizzate, in quanto:

a) Ben due provvedimenti di clemenza in materia tributaria sono già intervenuti nel corso degli ultimi quindici anni, prima dell'odierno condono, così che il terzo provvedimento, di cui alla legge n. 289/2002, che ha, tra l'altro, significativamente ampliato il trattamento di favore rispetto ai precedenti, non può ritenersi intervento di chiusura con un passato di illegalità di massa, ma ciclica manifestazione di impotenza dello Stato a reperire adeguate risorse finanziarie e/o a porre in essere un'adeguata azione di contrasto all'evasione;

b) il riordino del diritto penale tributario è già avvenuto con la legge n. 516/1982 («manette agli evasori»), mentre il d.lgs. n. 74/2000, promulgato peraltro ben due anni prima del condono oggetto di trattazione, si è limitato a restringere le fattispecie di reato in materia e ad introdurre soglie di punibilità estremamente elevate, così che anche sotto tali profili si palesa inesistente l'esigenza di chiudere con un passato di illegalità di massa, in realtà non più ipotizzabile in forza della suseposta nuova disciplina introdotta dal d.lgs. n. 74/2000 cit.;

c) Unico «limite» previsto dalla legge n. 289/2002 è l'esclusione dalle ipotesi non punibili della fattispecie di cui all'art. 8, d.lgs. n. 74/2000; esclusione che appare di per sé irragionevole, tenuto conto della prevista non punibilità dei reati di cui agli artt. 2 e 3 (non si punisce chi froda, ma si punisce chi si limita a fornire gli strumenti elusivi al frodatore);

Al contrario, come in precedenza già evidenziato, si rinuncia alla punibilità di un numero impressionante di reati di elevata gravità, non si prevedono limiti all'entità dell'evasione, si pretende il pagamento di una modesta quota-parte delle imposte evase, senza sanzioni ulteriori e, ciò che è più grave, in caso di importi da versare complessivamente per la definizione eccedenti, per le persone fisiche, la somma di 2.000 euro e, per gli altri soggetti, la somma di 5.000 euro, si consente a che l'effetto estintivo della punibilità scatti indipendentemente dal versamento delle somme eccedenti i suseposti (invero irrisori) limiti. Qualora, poi, dette somme non siano versate, si procede con l'ordinaria iscrizione a ruolo e l'applicazione di una sanzione amministrativa (!);

È da chiedersi, quindi, in qual modo la forte riduzione delle somme da pagare, l'immediato recupero di poche migliaia di euro, e l'affidarsi, in caso di mancato versamento delle somme ulteriori, all'aleatorietà delle ordinarie procedure di recupero coattivo, sia idoneo a tutelare i medesimi beni-interessi presidiati dalle fattispecie penali disapplicate e giustifichi la deroga a principi aventi rango costituzionale primario, quali quelli di cui agli artt. 3, 53, 54 e 112 Cost.;

d) Appare, poi, opportuno evidenziare, in particolare, che la definizione di cui all'art. 15 cit. non discende minimamente da un'«autodenuncia», né sostanzia l'emersione di evasioni nascoste, trattandosi di condono in presenza di già emessi avvisi di accertamento, inviti al contraddittorio o processi verbali di constatazione, con ciò venendo in gran parte meno anche la connotazione del condono come strumento volto ad orientare la condotta del reo susseguente al reato, per il raggiungimento, in ogni caso, di fini di cortissimo respiro secondo quanto già evidenziato nel precedente punto *c)*;

e) La conclusione, evidentemente, non può che essere che contingenti «esigenze di cassa», costituenti risultante ciclica della persistente insufficienza dell'azione di contrasto all'evasione e per il perseguimento delle quali potevano senz'altro prevedersi altri interventi tutti pacificamente non lesivi (o meno lesivi) di principi fondamentali dell'ordinamento Repubblicano (tenuto conto che numerose manovre finanziarie della medesima entità, se non di entità maggiore, di quella prevista dalla legge finanziaria 2003 non hanno previsto l'utilizzo dello strumento del condono fiscale), non possono in alcun modo giustificare, nel caso concreto, tutti gli effetti dirompenti (sin qui descritti) prodotti dalla disciplina posta dall'art. 15, legge n. 289/2002 e, più in generale, dall'intera normativa di condono fiscale introdotta dalla citata legge finanziaria 2003.

Occorre, infine, evidenziare come non possa che disporsi la sospensione dell'intero procedimento, attesa la pacifica strettissima connessione probatoria tra tutte le fattispecie concretamente contestate, risultando, infatti, contrastante con evidenti esigenze di economia processuale la separazione delle fattispecie non direttamente interessate dalla soluzione della presente questione di costituzionalità, ciò comportando l'irragionevole duplicazione di attività istruttorie dibattimentali comuni a tutti i reati.

P. Q. M.

Visti gli artt. 1, legge Cost. n. 1/1948 e 23 legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 15, legge n. 289/2002 per contrasto con gli artt. 3, 53, 54, 79, 112 Costituzione, nella parte in cui prevede la non punibilità per i reati commessi in materia tributaria;

Dispone la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Dispone la sospensione del procedimento in corso;

Dispone la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché la sua comunicazione al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato.

Spoletto, addì 11 maggio 2006

Il Presidente: PINELLI

Il giudice estensore: AVENOSO

N. 80

Ordinanza del 24 maggio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 6 febbraio 2007) emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sez. staccata di Catania - sul ricorso proposto da Legambiente - Comitato Regionale Siciliano c/ Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e tutela acque ed altri.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei conseguenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Competenza, in via esclusiva, in primo grado, attribuita al T.A.R. del Lazio - sede di Roma - Irragionevole deroga al principio della competenza del T.A.R. della Regione in cui il provvedimento è destinato ad avere incidenza - Violazione del diritto di difesa e del principio del giudice naturale - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa - Violazione della norma statutaria che attribuisce al T.A.R. Sicilia le controversie di interesse regionale.

- Decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, introdotti dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 125; Statuto della Regione Siciliana, art. 23.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza ai sensi dell'art. 23, comma 2, legge n. 87/1953 sul regolamento di competenza proposto da Sicil Power S.p.A. nel ricorso n. 1557/2005 proposto da: Legambiente - Comitato regionale siciliano, rappresentato e difeso dagli avv. Salvatore Asero Milazzo, Nicola Giudice e Giuseppe Cicero, con domicilio eletto in Catania, via Vecchia Ognina, 142/B presso l'avv. Salvatore Asero Milazzo;

Contro Commissario delegato per emergenza rifiuti e tutela acque, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato con domicilio eletto in Catania, via Vecchia Ognina n. 149, presso la sua sede; Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipart. protezione civile, non costituita in giudizio e nei confronti di Sicil Power S.p.A., rappresentato e difeso dagli avv. Carmelo Briguglio e Andrea Abbamonte con domicilio eletto in segreteria presso l'avv. Carmelo Briguglio, Comune di Catania, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Patanè, con domicilio eletto in Catania, via G. Oberdan, 141, presso la sua sede; Comune di Messina; Comune di Calatabiano; Comune di Rometta (ME); Comune di Caronia; Comune di Paternò; Provincia regionale di Catania; Provincia regionale di Messina; ATO Catania 1 «Ionia Ambiente S.p.A.»; ATO Catania 2 «ACI Ambiente»; ATO Catania 3 «Simeto Ambiente S.p.A.»; ATO Messina 1; ATO Messina 2; ATO Messina 3; ATO Messina 4; D.G.I. Daneco Gestione Impianti S.p.A.; Waste Italia S.p.A.; Siemens S.p.A.; Technipitaly S.p.A.; non costituite in giudizio; L'Altecoen S.r.l. rappresentato e difeso dall'avv. Fulvia Fazzi con domicilio eletto in Catania, via Crociferi, 60, presso l'avv. - Bianca Pellegrino D.B. Group S.p.A., non costituita in giudizio per l'annullamento dell'ordinanza del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti 1° marzo 2005, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 15 dell'8 aprile 2005, con la quale il Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e la tutela delle acque in Sicilia ha:

1) espresso il giudizio positivo di compatibilità ambientale sul progetto presentato dalla società Sicil Power;

2) approvato il progetto presentato da detta società relativo al sistema di gestione integrato per l'utilizzazione della frazione residua dei rifiuti urbani al netto della raccolta differenziata sistema Messina Catania;

3) autorizzato la società alla realizzazione di un polo impiantistico nel Comune di Paternò, c.da Cannizzola;

4) autorizzato la medesima alla realizzazione degli impianti meglio indicati all'art. 2 dell'ordinanza impugnata;

5) autorizzato la società alla gestione degli impianti suddetti;

6) nonché di ogni altro atto presupposto, collegato, consequenziale e connesso, ivi comprese le valutazioni di impatto ambientale di cui al parere 10 giugno 2004, n. 591, e l'avviso di annuncio di richiesta di pronuncia di compatibilità ambientale pubblicato sul Giornale di Sicilia del 23 marzo 2004.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di L'Altecoen S.r.l., del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e la tutela delle acque in Sicilia, del Comune di Catania e della Sicil Power S.p.A.;

Visto il regolamento di competenza proposto da Sicil Power S.p.A.;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore per la camera di consiglio del 12 gennaio 2006 il referendario Maria Stella Boscarino;

Sentiti gli avvocati delle parti come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

Con atto notificato il 1° luglio 2005 e depositato il successivo 12 luglio la controinteressata Sicil Power ha proposto ricorso per regolamento di competenza, indicando quale autorità giudiziaria competente il T.a.r. del Lazio, sede di Roma, in quanto che l'atto impugnato sarebbe imputabile alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Con memoria depositata in data 12 gennaio 2006 la ricorrente si è opposta all'accoglimento della suddetta domanda, sollevando anzitutto eccezione di inammissibilità del regolamento per mancata notificazione ai controinteressati nei riguardi dei quali la ricorrente ha integrato il contraddittorio ed osservando comunque che l'ordinanza impugnata avrebbe giuridico vigore solo nel territorio delle provincie di Catania e Messina.

Tanto premesso, va ricordato che in base al quinto comma dell'art. 31 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, così come introdotto dall'art. 9, quarto comma della legge 21 luglio 2000, n. 205, il Collegio è tenuto ad una sommaria deliberazione del regolamento di competenza proposto ed a respingere direttamente l'istanza, qualora ne rilevi, sentiti i difensori delle parti, la manifesta infondatezza.

Nel quadro normativo anteriore alla data di entrata in vigore della legge n. 21/2006 la questione sarebbe stata decisa con sentenza di manifesta infondatezza, in quanto, ad avviso del collegio, gli atti impugnati non rientra(va)no tra quelli la cui cognizione è riservata al T.a.r. centrale.

Ma la sopravvenienza normativa impone al collegio di tener conto della nuova ipotesi di competenza funzionale inderogabile introdotta con la citata legge n. 21/2006, nonostante di tale normativa non abbia ovviamente fatto menzione la controinteressata, essendo stato il regolamento di competenza introdotto in data ben anteriore.

Venendo appunto al regolamento di competenza, anzitutto l'eccezione di inammissibilità opposta dalla ricorrente Legambiente va disattesa, in quanto i controinteressati nei cui riguardi l'associazione ricorrente ha integrato il contraddittorio sono stati individuati con O.C.I. n. 288 del 6 luglio 2005, quindi in data successiva alla notificazione del regolamento di competenza, avvenuta nelle date del 29 giugno e 1° luglio 2005.

Nel merito, il provvedimento impugnato ha efficacia limitata al territorio delle Province di Catania e Messina, in quanto concerne l'approvazione del progetto presentato dalla controinteressata finalizzato ad un sistema di gestione integrato dei rifiuti limitatamente alle Province di Messina e Catania, nonché la realizzazione di un polo impiantistico la cui localizzazione è individuata nel Comune di Paternò, Provincia di Catania.

Risulta pertanto evidente che, pur promanando il provvedimento impugnato da soggetto, il Commissario delegato, facente capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla quale sono riferibili i relativi atti, gli effetti dallo stesso prodotti sono territorialmente limitati.

Pertanto, va smentita la tesi della controinteressata secondo la quale ai sensi dell'art. 3 della legge n. 1034 del 6 dicembre 1971 la cognizione della controversia apparterrebbe alla competenza del T.a.r. per il Lazio, in quanto, al contrario, in virtù della limitazione territoriale dell'efficacia degli atti impugnati la questione appartiene (ai sensi del citato art. 3 della legge n. 1034 del 6 dicembre 1971) al t.a.r. locale, (Cons. Stato, Ad. plen. 1° giugno 2000, n. 14).

Ma il Collegio deve affrontare d'ufficio la questione relativa alla competenza inderogabile del T.a.r. del Lazio a conoscere della vicenda introdotta dalla legge n. 21/2006 pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 23 del 28 gennaio 2006, che, all'art. 3, per quel che qui rileva dispone: ... *omissis* ... «2-bis. In tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

2-ter. Le questioni di cui al comma 2-bis, sono rilevate d'ufficio. Davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, trovando applicazione i commi 2 e seguenti dell'art. 23-bis della stessa legge.

2-quater. Le norme di cui ai commi 2-bis e 2-ter si applicano anche ai processi in corso. L'efficacia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2-bis permane fino alla loro modifica o revoca da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso».

Osserva il Collegio che la fattispecie in esame è attratta nell'applicazione della citata legge n. 21/2006, art. 3.

Il collegio, pertanto, ritenendola rilevante ai fini della decisione da assumere in ordine alla predetta trasmissione degli atti al T.a.r. Lazio e non manifestamente infondata, solleva questione di legittimità costituzionale del predetto art. 3, e segnatamente del comma 2 nelle sottonumerazioni *bis*, *ter*, *quater*, come sarà esposto nei seguenti paragrafi e come già fatto in ordine ad altra fattispecie per la cui decisione è venuta in rilievo la medesima norma (T.a.r. Sicilia, I, ord. n. 90 del 7 marzo 2006).

I) La rilevanza della questione ai fini della decisione da assumere è di tutta evidenza. Il collegio sarebbe tenuto, sulla base della normativa sopravvenuta — ove non dubitasse della incostituzionalità di essa e quindi non ritenesse necessario investire il giudice delle leggi della relativa questione — a trasmettere gli atti al T.a.r. Lazio, e ciò per espressa disposizione della nuova disciplina che ne prescrive l'applicazione ai procedimenti pendenti e quindi anche per il procedimento odierno.

II) Circa la non manifesta infondatezza e le ragioni che fanno sospettare le norme in esame di incostituzionalità, osserva il collegio che la normativa introdotta dal legislatore con l'art. 3, comma 2, da *bis* a *quater*, della legge n. 21/2006, contrasta innanzitutto con l'art. 125 della Costituzione, e segnatamente con il principio della articolazione su base regionale degli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado ivi espressa («Nella regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica») che implica il rilievo e la garanzia costituzionale della sfera di competenza dei singoli organi predetti.

Non appaiono, all'evidenza, manifeste o comunque sufficienti ragioni logiche o di coerenza istituzionale per derogare a tale sfera di competenze costituzionalmente garantita nella materia di cui trattasi quando, come nel caso in esame, le singole situazioni di emergenza hanno rilievo spiccatamente locale con conseguente efficacia locale dei relativi provvedimenti adottati dai soggetti delegati alla cura delle varie situazioni emergenziali, anche se (arg. ex art. 2, comma 1, lett. «c» della legge n. 225/1992, richiamato dall'art. 5, comma 1, legge cit.) essi sono adottati per fare fronte a situazioni che «per intensità ed estensione debbono essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari».

III) Anzi, sotto questo aspetto, la norma è altresì contraddittoria ed irrazionale in quanto sottopone al medesimo trattamento processuale situazioni disparate e differenti tra di loro.

In questo quadro, l'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, richiama, ai fini della applicazione dell'intera disposizione normativa, i casi in cui (ex art. 2, comma 1, lett. «c» della legge n. 225/1992) sia necessario fare fronte con mezzi e poteri straordinari alle calamità naturali, catastrofi o gli altri eventi che richiedano tale intervento per intensità ed estensione. La previsione di cui alla legge n. 21/2006 radica la competenza del T.a.r. Lazio in tutti i casi in cui sia dichiarato lo stato di emergenza ai sensi del comma 1 dell'art. 5 appena citato e quindi con esclusione dei casi di intervento di protezione civile per gli eventi che possano essere affrontati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2, lett. «a») e di quelli che richiedano intervento coordinato di questi ultimi (art. 2, lett. «b»).

Quindi, il sistema della Protezione civile è articolato in vari livelli di intervento, contraddistinti dal corrispondente grado di ampiezza della situazione emergenziale. Quindi per ogni tipologia territoriale e «qualitativa» della situazione di emergenza è chiamato ad intervenire in merito il «livello» di governo più vicino alla concreta dimensione delle comunità colpite e della natura dell'emergenza, quindi secondo un chiaro criterio di sussidiarietà e senza escludere — funzionalmente e residualmente — che determinate funzioni siano «trasversali» ossia comprendano le competenze di più amministrazioni o livelli di governo.

A fronte di questa multiformità possibile di manifestazioni concrete dell'esercizio del potere, la regola generale di ripartizione delle competenze delineata dagli artt. 2 e seguenti della legge t.a.r. appresta una tutela coerente con l'art. 125 della Costituzione: derogando ad essa, l'art. 3 della legge n. 21/2006, contraddittoriamente ed immotivatamente assegna *ex lege* rilevanza nazionale a qualsiasi controversia insorga nell'esercizio del potere di protezione civile, facendo leva solo sulla necessità che esso presupponga l'intervento *extra ordinem* e quindi a dispetto dell'articolazione del potere previsto dalla legge n. 225/1992, posto che assegna la competenza funzionale

a conoscere delle relative questioni al T.a.r. Lazio (e quindi spinge l'interprete a dover ritenere che il legislatore abbia cristallizzato una valutazione di rilevanza nazionale di qualsiasi questione inerente la Protezione civile, richieda interventi *extra ordinem*).

Appare utile rilevare, in questa sede, come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia espressamente riconosciuto che:

con l'art. 5 della legge n. 225 del 1992, è attribuito al Consiglio dei ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza in ipotesi di calamità naturali, ed a seguito della dichiarazione di emergenza, e per fare fronte ad essa, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, il Ministro dell'interno possano adottare ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico;

l'art. 107, comma 1, lettere *b*) e *c*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), a sua volta, chiarisce che tali funzioni hanno rilievo nazionale, escludendo che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente possa avvenire da parte di una legge regionale;

queste ultime due previsioni, inoltre, sono già stata ritenute dalla Corte costituzionale (sentenza n. 327 del 2003) come espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative delineato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione).

Alla luce di quanto sopra ricordato, la corte ha dichiarato illegittimo l'art. 4, comma 4, della legge della Regione Campania n. 8 del 2004, nella misura in cui essa ha attribuito al Sindaco di Napoli i poteri commissariali dell'ordinanza n. 3142 del 2001 del Ministro dell'interno, dopo la scadenza della emergenza alla cui soluzione tale ordinanza era preordinata, in quanto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione (Corte cost. n. 82/2005).

Tale ragionamento comporta che, in relazione alla legge n. 225/1992 ed all'art. 107, comma 1, lettere *b* e *c*, d.lgs. n. 112/1998, possiedono rilievo nazionale «solamente» il potere di dichiarare lo stato di emergenza e quello, distinto dal primo seppure ad esso finalisticamente connesso, di derogare, a norme dell'ordinamento.

Ne consegue dunque che, sotto questo profilo, la norma in esame è irragionevole per contraddittorietà e disparità di trattamento processuale, poiché utilizza lo stesso trattamento per situazioni del tutto differenti quanto ad ambito territoriale e livello e qualità degli interessi pubblici coinvolti, nonché per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, poiché implicitamente, finisce per attribuire rilievo nazionale anche alle questioni riservate alla competenza regionale.

IV) Ancora, l'aggravio della tutela giurisdizionale, soprattutto ove, come nella specie, esso non sia giustificato da una effettiva natura accentrata (o dall'efficacia estesa a tutto il territorio) dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del T.a.r. Lazio, comporta indubbia violazione dell'art. 24 della Costituzione, in particolare della possibilità di tutela dei propri diritti ed interessi enunciata al primo comma; detta tutela ne risulta minorata, per la evidente maggiore difficoltà di esercitare le relative azioni presso il T.a.r. del Lazio piuttosto che presso gli organi giurisdizionali localmente istituiti. Ciò vale sia per la fase transitoria in cui i giudizi pendenti trasmigrano al T.a.r. del Lazio, sia per le future nuove controversie che secondo la nuova normativa dovrebbero essere *ab initio* instaurate presso detto T.a.r.

La corte ha ritenuto, in un caso in cui il legislatore aveva disposto l'estinzione *ope legis* di giudizi pendenti (art. 10, comma primo, legge n. 425/1984), che siffatta disposizione, in quanto «preclude al giudice la decisione di merito imponendogli di dichiarare d'ufficio l'estinzione dei giudizi pendenti, in qualsiasi stato e grado si trovino alla data di entrata in vigore della legge sopravvenuta», perciò stesso «viola il valore costituzionale del diritto di agire, in quanto implicante il diritto del cittadino ad ottenere una decisione di merito senza onerose reiterazioni» (Corte costituzionale, sentenza n. 123 del 1987).

Sebbene la fattispecie in esame sia diversa da quella oggetto della citata pronuncia, il principio tuttavia, ad avviso del collegio, è nello stesso modo applicabile. Accade infatti, nel caso presente, che chi abbia già un giudizio pendente davanti al t.a.r. locale, ed addirittura abbia ottenuto una decisione cautelare, debba proseguire altrove nella propria iniziativa giudiziaria, addirittura (se ne parlerà più diffusamente *infra*) rimanendo esposto ad una seconda pronuncia cautelare sollecitata dalla parte soccombente davanti al giudice adito prima dell'entrata in vigore della legge in questione.

V) Altro profilo di incostituzionalità va ravvisato, inoltre, nella violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge, di cui all'art. 25 della Costituzione. La norma costituzionale ora citata, stabilendo che «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge», esclude, come la stessa Corte costituzionale afferma, «che vi possa essere una designazione tanto da parte del legislatore con norme singolari, che derogano a regole generali, quanto da altri soggetti, dopo che la controversia sia insorta (sentenze n. 419 del 1998; n. 460 del 1994 e n. 56 del 1967)»; il principio è in tali termini, e con tali citazioni dei precedenti, richiamato nella sentenza della Corte n. 393 del 2002). Come la Corte ha insegnato, perché tale principio possa considerarsi rispettato occorre che «... la regola di competenza sia prefissata rispetto all'insorgere della controversia» (sentenza n. 193 del 2003); e basta scorrere le numerose decisioni della Corte costituzionale in materia di principio del giudice naturale per rilevare che è proprio la preesistenza della regola che individua la competenza rispetto al giudizio il criterio fondamentale in base al quale sono state valutate le questioni sollevate.

Tale profilo di incostituzionalità si apprezza particolarmente, ad avviso del collegio, nella parte della disciplina in questione (comma 2-*quater*), che non solo ne dispone l'applicazione ai processi pendenti, ma addirittura consente una riforma dei provvedimenti assunti, in sede cautelare, in tali giudizi pendenti, e ciò ad opera di un organo giurisdizionale pariordinato a quelli di provenienza (trattasi di giudici tutti di primo grado, il T.a.r. del Lazio non essendo un «super-T.a.r.»). Così facendo, in sostanza, il legislatore ha introdotto un rimedio inedito, che non è di secondo grado e che finisce per costituire un doppiante del già espletato giudizio (cautelare) di primo grado, senza alcuna possibilità di inquadramento tra i rimedi noti e tipizzati (appello, revocazione, reclamo).

Pertanto, anche l'art. 25 della Carta costituzionale risulta vulnerato dalla normativa denunciata dal collegio; e se ne trae conferma da una recente decisione della Corte costituzionale, che, sebbene in relazione a disciplina totalmente diversa, ha avuto modo di affermare un principio generale, che è quello della appartenenza della competenza territoriale alla nozione del giudice naturale precostituito per legge. Precisamente, la sentenza n. 41 del 2006 afferma, anzi, ribadisce (come testualmente si esprime, citando sentenze precedenti in termini), che «alla nozione del giudice naturale precostituito per legge non è affatto estranea “la ripartizione della competenza territoriale tra giudici, dettata da normativa nel tempo anteriore alla istituzione del giudizio” (sentenze n. 251 del 1986 e n. 410 del 2005)».

Per altro, atteso che il principio del doppio grado di giudizio nella giustizia amministrativa, sia in sede cautelare sia in sede di merito, riceve garanzia costituzionale dall'art. 125 della Carta (*cf.* Corte cost., sentenza n. 8 del 1982), si configura un ulteriore profilo di violazione di detta norma. Viene infatti ad essere introdotto, per le controversie pendenti, un anomalo percorso (su cui già il collegio ha poco prima espresso i propri dubbi di incostituzionalità) che stravolge l'ordinario *iter* giudiziario.

La regola è che ad un giudizio di primo grado segua, ove la parte soccombente appelli, un giudizio di secondo grado, sia che si tratti di giudizio cautelare, sia che si tratti di giudizio di merito; giammai è prevista una doppia pronuncia sulla stessa materia da parte di due diversi giudici di primo grado, uno dei quali abilitato a riformare la decisione del primo giudice.

Orbene, ad avviso del collegio, siffatta disciplina integra altresì violazione del principio del «giusto processo», di cui all'art. 111, comma primo, della medesima Carta («La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge»).

Sempre con riferimento ai processi pendenti, infatti, la parte soccombente nel giudizio cautelare verrebbe ad essere fornita di uno strumento giurisdizionale anomalo e atipico a tutela della propria (legittima, ma da esercitare in modi conformi ai principi costituzionali) aspirazione ad ottenere una pronuncia favorevole in secondo grado (che deve tuttavia essere un vero giudizio di secondo grado, e non, si ribadisce, un inedito duplicato del giudizio di primo grado).

Ciò comporterebbe altresì una evidente violazione del principio del *ne bis in idem*, che, se pure non espressamente contemplato dalla Carta costituzionale, deve ritenersi corollario del medesimo generale principio del «giusto processo» testé richiamato.

VI) Da ultimo, secondo un aspetto diverso che si riconnette ancora al tema del giudice naturale, la norma in esame viola l'art. 23 dello Statuto della Regione Sicilia (legge costituzionale n. 2 del 26 febbraio 1948) a norma del quale: «Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la regione. Le Sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile. I magistrati della Corte dei conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della regione. I ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente della Regione sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato». Tale norma è stata «interpretata» dall'art. 5 del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 654, contenente norme per l'esercizio delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato nella Regione Sicilia, il quale prevede che il Consiglio di giustizia

esercita le attribuzioni devolute dalla legge al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale nei confronti di atti e provvedimenti definitivi «dell'amministrazione regionale e delle altre autorità amministrative aventi sede nel territorio della regione».

Osserva il Collegio che già con «la sentenza della Corte cost. in data 12 marzo 1975, n. 61, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle limitazioni poste dall'art. 40, legge 6 dicembre 1971, n. 1034, alla competenza del T.a.r. Sicilia, è stato ritenuto che siano state a quest'ultimo conferite tutte le controversie d'interesse regionale considerate tali dall'art. 23, comma 1, d.l. 15 maggio 1946, n. 455, comprendendosi in tale categoria le controversie sorte da impugnazione di atti amministrativi di autorità centrali aventi effetti limitati al territorio regionale ovvero concernenti pubblici dipendenti in servizio nella regione siciliana» (Consiglio Stato, sez. VI, 26 luglio 1979, n. 595).

Quindi la legge n. 21/2006, in esame, è costituzionalmente illegittima anche nella sua parte in cui, in violazione dell'art. 23 dello statuto regionale, sia nella sua formulazione letterale, che nella interpretazione pacifica che di esso ha maturato la giurisprudenza, anche costituzionale, riserva al Consiglio di Giustizia amministrativa ed in primo grado al T.a.r. Sicilia, la competenza a conoscere circa le controversie sorte da impugnazione di atti amministrativi di autorità centrali aventi effetti limitati al territorio regionale.

VII) Per tutte le esposte considerazioni, deve sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, comma 2-ter, comma 2-quater, legge n. 21/2006, per contrasto con gli artt. 3, 125, 24 e 25 della Costituzione e per contrasto con l'art. 23 dello statuto della Regione Sicilia.

Deve pertanto essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale, sospendendosi il giudizio instaurato con il ricorso in epigrafe, fino alla restituzione degli atti da parte della medesima Corte.

P. Q. M.

Solleva, ritenutala rilevante e non manifestamente infondata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, comma 2-ter, comma 2-quater, legge n. 21/2006, per contrasto con gli artt. 3, 125, 24 e 25 della Costituzione e per contrasto con l'art. 23 dello statuto della Regione Sicilia.

Dispone, a norma dell'art. 23/2 legge n. 87/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Il giudizio resta sospeso sino alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale.

Manda alla segreteria di notificare copia della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Catania, in Camera di consiglio, in data 12 gennaio 2006 e 11 maggio 2006.

Il Presidente: ZINGALES

L'estensore: BOSCARINO

N. 81

Ordinanza dell'11 settembre 2006 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sez. staccata di Catania - sul ricorso proposto da comune di Scicli contro Commissario ad acta c/o Assessorato regionale famiglia, politiche sociali e delle autonomie locali ed altri.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei conseguenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Competenza, in via esclusiva, in primo grado, attribuita al T.A.R. del Lazio - sede di Roma - Irragionevole deroga al principio della competenza del T.A.R. della Regione in cui il provvedimento è destinato ad avere incidenza - Violazione del diritto di difesa e del principio del giudice naturale - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa - Violazione della norma statutaria che attribuisce al T.A.R. Sicilia le controversie di interesse regionale.

- Decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, introdotti dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 125; Statuto della Regione Siciliana, art. 23.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza ai sensi dell'art. 23, comma 2, legge n. 87/1953 sul ricorso n. 1321/06/R.G. proposto da comune di Scicli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Dorotea Alfano, con domicilio eletto in Catania, via Milano n. 25, presso l'avv. Corrado Garofalo;

Contro commissario *ad acta* nominato con decreto n. 73 in data 23 gennaio 2006 del commissario delegato per l'emergenza idrica, Presidente della Regione Siciliana non costituito in giudizio; Ministero dell'interno in persona del Ministro *pro tempore*; Presidenza della Regione Siciliana in persona del Presidente *pro tempore*; Commissario delegato *pro tempore* per l'emergenza idrica, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, domiciliataria; Autorità d'Ambito dell'A.T.O. di Ragusa in persona del legale rappresentante *pro tempore* c/o la Provincia regionale di Ragusa, non costituita in giudizio, per l'annullamento:

della delibera n. 1 del 27 febbraio 2006 del commissario *ad acta* ad oggetto: «Revoca delibera di consiglio comunale n. 139 del 13 febbraio 2006. Approvazione schema atto costitutivo, statuto e convenzione per la costituzione della società mista per la gestione del 5.1.1.»;

dell'atto di diffida e messa in mora del 16 febbraio 2006 (prot. n. 4575) ad oggetto: «Schema atto costitutivo, statuto e convenzione per la costituzione della società mista per la gestione del 5.1.1. «con il quale il commissario *ad acta* pur preso atto della delibera del consiglio comunale n. 139 del 13 ottobre 2005 ha diffidato invece il c.c. ad approvare entro cinque giorni il suddetto schema, avvertendo che in mancanza si sarebbe sostituito al predetto organo ai fini dell'adempimento»;

del decreto del Commissario delegato per l'emergenza idrica, n. 73 del 23 gennaio 2006, prot. n. 701 ad oggetto «Intervento sostitutivo per la definizione degli adempimenti previsti dal d.P.R. reg. 7 agosto 2001, n. 209 - convenzione per la gestione del Servizio idrico integrato e relativo Disciplinare tecnico»;

nonché dell'O.M. (Ministero dell'interno) n. 3189/2002 e di tutti gli atti presupposti e conseguenziali.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimato;

Designato relatore per la camera di consiglio dell'8 giugno 2006 il referendario Maria Stella Boscarino;

Sentiti gli avvocati delle parti, come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

F A T T O

Il comune ricorrente espone che, in applicazione della legge n. 36 del 5 gennaio 1994 (legge Galli) recepita nella regione Siciliana dalla legge regionale n. 10/1999 (art. 69), sono state istituite le c.d. - Autorità d'Ambito», costituite dagli Enti locali ricadenti in un determinato territorio aventi il compito di provvedere all'organizzazione del «Servizio idrico integrato» nei vari ambiti territoriali ottimali di riferimento - A.T.O. specificamente individuati per la Sicilia con d.P.R. reg. n. 114 del 16 maggio 2000 e n. 16 del 29 gennaio 2002.

In data 10 luglio 2002 è stato costituito L'Ambito Territoriale Ottimale di Ragusa, la cui proposta del Piano d'ambito è stata approvata dall'Assemblea dell'A.T.O. in data 20 dicembre 2002.

In data 16 settembre 2003 sono stati approvati dall'Assemblea dell'A.T.O. la convenzione di gestione ed il relativo Disciplinare tecnico.

Ai fini della gestione del servizio, gli enti locali del predetto Ambito in sede di Conferenza dei Sindaci si orientavano per la scelta di una gestione in forma societaria-mista, approvando lo schema dell'atto costitutivo, dello statuto e della convenzione di gestione.

Tuttavia, tale formula non soddisfaceva la collettività che manifestava vivo dissenso avverso tale forma di gestione, sicché in data 13 ottobre 2005 il consiglio comunale di Scicli, con delibera n. 139, non approvava lo schema dell'atto costitutivo, dello statuto e di tutti gli atti connessi.

Ma in data 13 dicembre 2005 il commissario delegato per l'emergenza idrica diffidava il consiglio comunale, che pure si era pronunciato espressamente sul punto, a ratificare l'operato della conferenza dei Sindaci; quindi con successivo decreto n. 73 del 23 gennaio 2006, nell'esercizio di poteri sostitutivi e derogatori, nominava il commissario *ad acta* il quale provvedeva ad emettere gli atti impugnati.

Il ricorso è stato notificato in data 27 aprile 2006, ed è stata fissata la Camera di consiglio dell'8 giugno 2006 per la trattazione della domanda cautelare.

Si sono costituite in giudizio le P.A. intime, ad eccezione dell'A.T.O., eccependo che il d.l. 30 novembre 2005, n. 245, convertito con modificazioni dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21, all'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, ha disposto che con riguardo alle vicende relative alle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225/1992, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei conseguenti provvedimenti commissariali spetta al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

La questione della competenza è rilevata d'ufficio e decisa con sentenza succintamente motivata, prima di qualsiasi decisione anche se attinente alla fase cautelare.

Le amministrazioni hanno eccepito, quindi, la sopravvenuta incompetenza del t.a.r. adito, in favore della competenza del T.a.r. Lazio — Sede di Roma —, tenuto conto che oggetto del ricorso è anche il decreto del Commissario delegato per l'emergenza idrica n. 73 del 23 gennaio 2006, nonché l'O.M. n. 3189/2002, provvedimenti emessi ai sensi delle sopra indicate disposizioni.

Nella Camera di consiglio del giorno 8 giugno 2006 il ricorso è passato in decisione.

D I R I T T O

Il Collegio, chiamato a decidere sulla domanda cautelare di sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati, deve affrontare la questione relativa alla competenza inderogabile del T.a.r. del Lazio a conoscere della vicenda introdotta dalla legge n. 21/2006 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 23 del 28 gennaio 2006, che, all'art. 3, per quel che qui rileva dispone: ... *omissis* ... «2-*bis*. In tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei conseguenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

2-ter. Le questioni di cui al comma *2-bis*, sono rilevate d'ufficio. Davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, trovando applicazione i commi 2 e seguenti dell'art. *23-bis* della stessa legge.

2-quater. Le norme di cui ai commi *2-bis* e *2-ter* si applicano anche ai processi in corso. L'efficacia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma *2-bis* permane fino alla loro modifica o revoca da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso».

Osserva il collegio che la fattispecie in esame è attratta nell'applicazione della citata legge n. 21/2006, art. 3.

Il collegio, pertanto, ritenendola rilevante ai fini della decisione da assumere in ordine alla predetta trasmissione degli atti al T.a.r. Lazio e non manifestamente infondata, solleva questione di legittimità costituzionale del predetto art. 3, e segnatamente del comma 2 nelle sottonumerazioni *bis*, *ter*, *quater*, come sarà esposto nei seguenti paragrafi e come già fatto in ordine ad altre fattispecie per la cui decisione è venuta in rilievo la medesima norma sia dallo stesso tribunale (T.a.r. Sicilia, I, ord. n. 90 del 7 marzo 2006) sia dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Ord. n. 368/2006 del 18 maggio 2006).

I) La rilevanza della questione ai fini della decisione da assumere è di tutta evidenza. Il collegio sarebbe tenuto, sulla base della normativa sopravvenuta — ove non dubitasse della incostituzionalità di essa e quindi non ritenesse necessario investire il giudice delle leggi della relativa questione — a trasmettere gli atti al T.a.r. Lazio.

II) Circa la non manifesta infondatezza e le ragioni che fanno sospettare le norme in esame di incostituzionalità, osserva il collegio che la normativa introdotta dal legislatore con l'art. 3, comma 2, da *bis* a *quater*, della legge n. 21/2006, contrasta innanzitutto con l'art. 125 della Costituzione, e segnatamente con il principio della articolazione su base regionale degli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado ivi espressa («Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica») che implica il rilievo e la garanzia costituzionale della sfera di competenza dei singoli organi predetti.

Non appaiono, all'evidenza, manifeste o comunque sufficienti ragioni logiche o di coerenza istituzionale per derogare a tale sfera di competenze costituzionalmente garantita nella materia di cui trattasi quando, come nel caso in esame, le singole situazioni di emergenza hanno rilievo spiccatamente locale con conseguente efficacia locale dei relativi provvedimenti adottati dai soggetti delegati alla cura delle varie situazioni emergenziali, anche se (arg. *ex art.* 2, comma 1, lett. «c» della legge n. 225/1992, richiamato dall'art. 5 comma 1, legge cit.) essi sono adottati per fare fronte a situazioni che «per intensità ed estensione debbono essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari».

III) Anzi, sotto questo aspetto, la norma è altresì contraddittoria ed irrazionale in quanto sottopone al medesimo trattamento processuale situazioni disparate e differenti tra di loro.

In questo quadro, l'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, richiama, ai fini della applicazione dell'intera disposizione normativa, i casi in cui (*ex art.* 2 comma 1 lett. «c» della legge n. 225/1992) sia necessario fare fronte con mezzi e poteri straordinari alle calamità naturali, catastrofi o gli altri eventi che richiedano tale intervento per intensità ed estensione. La previsione di cui alla legge n. 21/2006 radica la competenza del T.a.r. Lazio in tutti i casi in cui sia dichiarato lo stato di emergenza ai sensi del comma 1 dell'art. 5 appena citato e quindi con esclusione dei casi di intervento di protezione civile per gli eventi che possano essere affrontati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2 lett. «a») e di quelli che richiedano intervento coordinato di questi ultimi (art. 2 lett. «b»).

Quindi, il sistema della Protezione civile è articolato in vari livelli di intervento, contraddistinti dal corrispondente grado di ampiezza della situazione emergenziale. Quindi per ogni tipologia territoriale e «qualitativa» della situazione di emergenza è chiamato ad intervenire in merito il «livello» di governo più vicino alla concreta dimensione delle comunità colpite e della natura dell'emergenza, quindi secondo un chiaro criterio di sussidiarietà e senza escludere — funzionalmente e residualmente, che determinate funzioni siano «trasversali» ossia comprendano le competenze di più amministrazioni o livelli di governo.

A fronte di questa multiformità possibile di manifestazioni concrete dell'esercizio del potere, la regola generale di ripartizione delle competenze delineata dagli artt. 2 e ss. della legge T.a.r. appresta una tutela coerente

con l'art. 125 della Costituzione: derogando ad essa, l'art. 3 della legge n. 21/2006, contraddittoriamente ed immotivatamente assegna *ex lege* rilevanza nazionale a qualsiasi controversia insorga nell'esercizio del potere di protezione civile, facendo leva solo sulla necessità che esso presupponga l'intervento *extra ordinem* e quindi a dispetto dell'articolazione del potere previsto dalla legge n. 225/1992, posto che assegna la competenza funzionale a conoscere delle relative questioni al T.a.r. Lazio (e quindi spinge l'interprete a dover ritenere che il legislatore abbia cristallizzato una valutazione di rilevanza nazionale di qualsiasi questione inerente la Protezione civile, richieda interventi *extra ordinem*).

Appare utile rilevare, in questa sede, come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia espressamente riconosciuto che:

con l'art. 5 della legge n. 225 del 1992, è attribuito al Consiglio dei ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza in ipotesi di calamità naturali, ed a seguito della dichiarazione di emergenza, e per fare fronte ad essa, lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri o, su delega, il Ministro dell'interno possano adottare ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinato giuridico;

l'art. 107, comma 1, lettere *b*) e *c*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), a sua volta, chiarisce che tali funzioni hanno rilievo nazionale, escludendo che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente possa avvenire da parte di una legge regionale;

queste ultime due previsioni, inoltre, sono già stata ritenute dalla Corte costituzionale (sentenza n. 327 del 2003) come espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative delineato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione).

Alla luce di quanto sopra ricordato, la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 4, comma 4, della legge della Regione Campania n. 8 del 2004, nella misura in cui essa ha attribuito al Sindaco di Napoli i poteri commissariali dell'ordinanza n. 3142 del 2001 del Ministro dell'interno, dopo la scadenza della emergenza alla cui soluzione tale ordinanza era preordinata, in quanto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione (Corte cost. n. 82/2005).

Tale ragionamento comporta che, in relazione alla legge n. 225/1992 ed all'art. 107, comma 1, lettere *b* e *c* d.lgs. n. 112/1998, possiedono rilievo nazionale «solamente» il potere di dichiarare lo stato di emergenza e quello, distinto dal primo seppure ad esso finalisticamente connesso, di derogare a norme dell'ordinamento.

Ne consegue dunque che, sotto questo profilo, la norma in esame è irragionevole per contraddittorietà e disparità di trattamento processuale, poiché utilizza lo stesso trattamento per situazioni del tutto differenti quanto ad ambito territoriale e livello e qualità degli interessi pubblici coinvolti, nonché per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, poiché implicitamente, finisce per attribuire rilievo nazionale anche alle questioni riservate alla competenza regionale.

IV) Ancora, l'aggravio della tutela giurisdizionale, soprattutto ove, come nella specie, esso non sia giustificato da una effettiva natura accentrata (o dall'efficacia estesa a tutto il territorio) dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del T.a.r. Lazio, comporta indubbia violazione dell'art. 24 della Costituzione, in particolare della possibilità di tutela dei propri diritti ed interessi enunciata al primo comma; detta tutela ne risulta minorata, per la evidente maggiore difficoltà di esercitare le relative azioni presso il T.a.r. del Lazio piuttosto che presso gli organi giurisdizionali localmente istituiti.

L'aggravio appare più che evidente in una controversia quale quella in esame, di carattere assolutamente e spiccatamente locale.

V) Altri profili di incostituzionalità vanno ravvisati, inoltre, nella violazione del principio del giusto processo di cui all'art. 111 della Costituzione e del principio del doppio grado di giudizio nella giustizia amministrativa, che, sia in sede cautelare sia in sede di merito, riceve garanzia costituzionale dall'art. 125 della Carta, nella parte della disciplina in questione (comma 2-*quater*), che consente una riforma dei provvedimenti assunti, in sede cautelare, nei giudizi pendenti, e ciò ad opera di un organo giurisdizionale pariordinato a quelli di provenienza (trattasi di giudici tutti di primo grado, il Tar del Lazio non essendo un «super-Tar»). Così facendo, in sostanza,

il Legislatore ha introdotto un rimedio inedito, che non è di secondo grado e che finisce per costituire un dop-pione del già espletato giudizio (cautelare) di primo grado, senza alcuna possibilità di inquadramento tra i rimedi noti e tipizzati (appello, revocazione, reclamo).

Atteso che il principio del doppio grado di giudizio nella giustizia amministrativa, sia in sede cautelare sia in sede di merito, riceve garanzia costituzionale dall'art. 125 della Carta (*cfr.* Corte cost., sentenza n. 8 del 1982), si configura un ulteriore profilo di violazione di detta norma. Viene infatti ad essere introdotto, per le controversie introdotte avanti al t.a.r. locale, un anomalo percorso che stravolge l'ordinario *iter* giudiziario. La regola è che ad un giudizio di primo grado segua, ove la parte soccombente appelli, un giudizio di secondo grado, sia che si tratti di giudizio cautelare, sia che si tratti di giudizio di merito; giammai è prevista una doppia pronuncia sulla stessa materia da parte di due diversi giudici di primo grado, uno dei quali abilitato a riformare la decisione del primo giudice.

Orbene, ad avviso del collegio, siffatta disciplina integra altresì violazione del principio del «giusto processo», di cui all'art. 111, comma primo, della medesima Carta («La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge»). Infatti, la parte soccombente nel giudizio cautelare verrebbe ad essere fornita di uno strumento giurisdizionale anomalo e atipico a tutela della propria (legittima, ma da esercitare in modi conformi ai principi costituzionali) aspirazione ad ottenere una pronuncia favorevole in secondo grado (che deve tuttavia essere un vero giudizio di secondo grado, e non, si ribadisce, un inedito duplicato del giudizio di primo grado).

Ciò comporterebbe altresì una evidente violazione del principio del *ne bis in idem*, che, se pure non espressamente contemplato dalla Carta costituzionale, deve ritenersi corollario del medesimo generale principio del «giusto processo» testé richiamato.

VI) Da ultimo, secondo un aspetto diverso che si riconnette al tema del giudice naturale, la norma in esame viola l'art. 23 dello Statuto della Regione Sicilia (legge costituzionale n. 2 del 26 febbraio 1948) a norma del quale: «Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la regione. Le Sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti svolgeranno altresì le funzioni rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile. I magistrati della Corte dei conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della regione. I ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente della Regione sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato». Tale norma è stata «interpretata» dall'art. 5 del d.lgs. 6 maggio 1948 n. 654, contenente norme per l'esercizio delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato nella Regione Sicilia, il quale prevede che il Consiglio di Giustizia esercita le attribuzioni devolute dalla legge al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale nei confronti di atti e provvedimenti definitivi «dell'amministrazione regionale e delle altre autorità amministrative aventi sede nel territorio della regione».

Osserva il Collegio che già con «la sentenza della Corte cost. in data 12 marzo 1975 n. 61, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle limitazioni poste dall'art. 40 legge 6 dicembre 1971 n. 1034 alla competenza del T.a.r. Sicilia, è stato ritenuto che siano state a quest'ultimo conferite tutte le controversie d'interesse regionale considerate tali dall'art. 23, comma 1, d.l. 15 maggio 1946 n. 455, comprendendosi in tale categoria le controversie sorte da impugnazione di atti amministrativi di autorità centrali aventi effetti limitati al territorio regionale ovvero concernenti pubblici dipendenti in servizio nella regione siciliana» (Consiglio Stato, sez. VI, 26 luglio 1979, n. 595).

Quindi la legge n. 21/2006, in esame, è costituzionalmente illegittima anche nella sua parte in cui, in violazione dell'art. 23 dello Statuto regionale, sia nella sua formulazione letterale, che nella interpretazione pacifica che di esso ha maturato la giurisprudenza, anche costituzionale, riserva al Consiglio di Giustizia Amministrativa ed in primo grado al T.a.r. Sicilia, la competenza a conoscere circa le controversie sorte da impugnazione di atti amministrativi di autorità centrali aventi effetti limitati al territorio regionale.

VII) Per tutte le esposte considerazioni, deve sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-*bis*, comma 2-*ter*, comma 2-*quater*, legge n. 21/2006, per contrasto con gli artt. 3, 125 e 24 della Costituzione e per contrasto con l'art. 23 dello Statuto della Regione Sicilia.

Deve pertanto essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale, sospendendosi il giudizio sia cautelare che di merito instaurato con il ricorso in epigrafe, fino alla restituzione degli atti da parte della medesima Corte.

P. Q. M.

Solleva, ritenutala rilevante e non manifestamente infondata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, comma 2-ter, comma 2-quater, legge n. 21/2006, per contrasto con gli artt. 3, 125 e 24 della Costituzione e per contrasto con l'art. 23 dello Statuto della Regione Sicilia.

Dispone, a norma dell'art. 23/2 legge n. 87/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Il giudizio sia cautelare che di merito resta sospeso sino alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale.

Manda alla segreteria di notificare copia della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Catania, in Camera di consiglio, in data 8 giugno 2006.

Il Presidente: ZINGALES

L'estensore: BOSCARINO

07C0246

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

(GU-2007-GUR-010) Roma, 2007 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 7 0 3 0 7 *

€ 6,00