

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 148° — Numero 15

**GAZZETTA**  **UFFICIALE**  
**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

---

*PARTE PRIMA*

Roma - Mercoledì, 11 aprile 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. 116. Sentenza 21 marzo - 5 aprile 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Regione Calabria - Soppressione delle gestioni liquidatorie delle USL e subentro delle ASL nei rapporti giuridici pregressi facenti capo alle USL - Sopravvenienze attive e passive delle gestioni sopresse - Prevista pertinenza delle aziende sanitarie competenti, con iscrizione, a tal fine, delle disponibilità finanziarie dei conti correnti accesi presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato nel conto «Accantonamento spese ex gestioni liquidatorie» - Violazione del principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute sulla distinzione tra diverse gestioni e le relative contabilità, con conseguente pregiudizio per la tutela dei creditori - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8, art. 22, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 6, comma 1.

**Sanità pubblica - Regione Calabria - Soppressione delle gestioni liquidatorie delle USL e subentro delle ASL nei rapporti giuridici pregressi facenti capo alle USL - Prevista utilizzabilità delle momentanee disponibilità di cassa già utilizzabili per il pagamento dei debiti maturati al 31 dicembre 1999 per l'estinzione dei debiti delle ASL - Violazione del principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute sulla distinzione tra diverse gestioni e le relative contabilità, con conseguente pregiudizio per la tutela dei creditori - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8, art. 22, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 6, comma 1

Pag. 17

N. 117. Sentenza 21 marzo - 5 aprile 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Processo a carico di imputato cui il decreto di citazione sia stato notificato previa dichiarazione di irreperibilità - Sospensione obbligatoria - Mancata previsione - Denunciata irragionevolezza nonché violazione dei principi del contraddittorio, della parità delle parti e di buon andamento dell'amministrazione della giustizia, e lamentato contrasto con le disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Cod. proc. pen., artt. 159, 160, 420-*quater*, comma 1, e 484.
- Costituzione, artt. 3, 10, primo comma, 97, primo comma, e 111, commi secondo, terzo e quarto.....

» 21

## N. 118. Ordinanza 21 marzo - 5 aprile 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Fallimento e procedure concorsuali - Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Procedura di amministrazione straordinaria cosiddetta «accelerata» - Esperibilità delle azioni revocatorie fallimentari in costanza di un programma di ristrutturazione dell'impresa - Denunciata irragionevole disparità di trattamento rispetto alla procedura di amministrazione straordinaria «ordinaria» nonché ingiustificato privilegio con effetto distorsivo della libera concorrenza fra imprese - Questione identica ad altra già dichiarata non fondata - Mancata prospettazione di nuovi argomenti di censura - Manifesta infondatezza.**

- D.L. 23 dicembre 2003, n. 347, art. 6, comma 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificato dall'art. 4-ter del d.l. 3 maggio 2004, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 2004, n. 166.
- Costituzione, artt. 3 e 41.

**Fallimento e procedure concorsuali - Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Procedura di amministrazione straordinaria cosiddetta «accelerata» - Decorrenza dei termini di cui alla sezione III del capo III del titolo secondo del r.d. n. 267 del 1942 dalla data di emanazione del decreto di ammissione dell'impresa alla procedura - Denunciata violazione del principio di eguaglianza rispetto al regime dell'amministrazione straordinaria «ordinaria» - Questione identica ad altra già dichiarata manifestamente infondata - Mancata prospettazione di nuovi argomenti di censura - Manifesta infondatezza della questione.**

- D.L. 23 dicembre 2003, n. 347, art. 6, comma 1-ter, aggiunto dall'art. 4-quater del d.l. 3 maggio 2004, n. 119, come modificato dalla legge di conversione 5 luglio 2004, n. 166.
- Costituzione, art. 3.

**Fallimento e procedure concorsuali - Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Procedura di amministrazione straordinaria cosiddetta «accelerata» - Esercizio delle azioni revocatorie pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Possibilità per i soccombenti in revocatoria di far valere il corrispondente credito nei confronti della procedura in caso di approvazione del concordato - Esclusione, essendo la sentenza di approvazione produttiva di effetti rispetto ai soli creditori per titolo o causa anteriore all'apertura della procedura - Lamentata sostanziale espropriazione del credito - Questione identica ad altra già dichiarata manifestamente infondata - Mancata prospettazione di nuovi motivi di censura - Manifesta infondatezza della questione.**

- D.L. 23 dicembre 2003, n. 347, combinato disposto dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 4-bis, comma 10, come rispettivamente modificato dall'art. 4-ter e sostituito dall'art. 3 del d.l. 3 maggio 2004, n. 119, modificati dalla legge di conversione 5 luglio 2004, n. 166.
- Costituzione, art. 42 ..... Pag. 25

## N. 119. Ordinanza 21 marzo - 5 aprile 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Contenzioso tributario - Tutela cautelare - Sentenza di primo grado - Possibilità di sospensione dell'esecuzione in pendenza di appello per grave pregiudizio - Esclusione - Lamentata violazione del principio di ragionevolezza e del diritto di difesa - Manifesta inammissibilità della questione sotto diversi e concorrenti profili.**

- D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 49; legge 30 dicembre 1991, n. 413, art. 30, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 24 ..... » 31

## N. 120. Ordinanza 21 marzo - 5 aprile 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Istruzione - Istituti e scuole di istruzione secondaria, licei artistici e istituti d'arte - Conferimento di incarichi di presidenza annuali - Disposizioni sulla riserva di posti per i disabili - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione nonché lamentata incidenza sul diritto al lavoro - Sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.**

- D.L. 28 maggio 2004, n. 136 (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186), art. 8-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 4, 38 e 97.....

Pag. 34

## N. 121. Sentenza 21 marzo - 5 aprile 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorsi delle Regioni Toscana, Piemonte e Liguria - Impugnazione di numerose disposizioni della legge finanziaria 23 dicembre 2005, n. 266 - Trattazione del comma 291 dell'art. 1 - Decisione sulle altre disposizioni riservata a separate pronunce.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 291.
- Costituzione, art. 117, commi terzo, quarto e sesto.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Criteri e modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali (ASL), delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, degli istituti zooprofilattici sperimentali e delle aziende ospedaliere universitarie - Determinazione con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze - Ricorsi delle Regioni Toscana, Piemonte e Liguria - Asserita violazione della competenza legislativa regionale concorrente o residuale e denunciata attribuzione al Ministro di potestà regolamentare in materia non di competenza esclusiva dello Stato - Esclusione - Intervento legislativo riconducibile alla materia armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, che non preclude l'esercizio di puntuali poteri amministrativi, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 291.
- Costituzione, art. 117, commi terzo, quarto e sesto .....

» 36

## N. 122. Ordinanza 21 marzo - 5 aprile 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Polizia di Stato - Personale dei ruoli civili - Esclusione del collocamento in ausiliaria per il personale non soggetto al regime pensionistico contributivo e mancata estensione dell'incremento del montante contributivo per il personale assoggettato al regime pensionistico interamente retributivo - Lamentato contrasto con il principio di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Questioni prospettate in via alternativa, una delle quali analoga ad altra già dichiarata manifestamente infondata, nonché carenza di motivazione e di indicazioni univoche sulla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità.**

- D.Lgs. 30 aprile 1997, n. 165, art. 3, commi 1, 2 e 7.
- Costituzione, artt. 3 e 97 .....

» 41

N. 123. Ordinanza 21 marzo - 5 aprile 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Estradizione - Estradizione per l'estero - Applicazione provvisoria di una misura cautelare privativa della libertà personale all'estradando - Termini perentori di durata collegati al mancato verificarsi di eventi non conoscibili dal giudice - Lamentato contrasto con il principio di ragionevolezza e con il principio secondo cui la legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva - Prospettazione di mero inconveniente di fatto senza precisazione del *petitum* - Manifesta inammissibilità.**

– Cod. proc. pen., artt. 708, comma 2, e 715, comma 6.

– Costituzione, artt. 3 e 13 .....

Pag. 44

#### ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 14. Ricorso per questioni di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2007 (della Regione Lombardia).

**Energia - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione del Fondo statale per la copertura di interventi di efficienza energetica e di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali - Alimentazione del fondo attraverso quote prefissate del gettito fiscale derivante dall'IVA sui carburanti - Determinazione delle condizioni e modalità di utilizzo del fondo con atto ministeriale - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata ingerenza nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di competenza legislativa regionale concorrente, previsione di finanziamenti erariali con vincoli specifici di destinazione relativi ad ambiti di competenza regionale, carenza di adeguato coinvolgimento della Regione - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria, lesione del principio di leale collaborazione.**

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 362, 363, 364 e 365.

– Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120.

**Disabile - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione del Fondo statale per l'abbattimento delle barriere architettoniche - Determinazione delle condizioni e modalità di utilizzo del fondo con atto ministeriale - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata ingerenza nella materia dell'assistenza e dei servizi sociali di competenza legislativa residuale, previsione di finanziamenti erariali con vincoli specifici di destinazione relativi ad ambiti di competenza regionale, carenza di adeguato coinvolgimento della Regione - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria, lesione del principio di leale collaborazione.**

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 389.

– Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120.

**Impresa - Norme della legge finanziaria 2007 - Fondo statale per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà - Determinazione delle condizioni e modalità di utilizzo del fondo con atto del CIPE - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata carenza di coinvolgimento della Regione, previsione di finanziamenti erariali con vincoli specifici di destinazione relativi ad ambiti di competenza regionale - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria, lesione del principio di leale collaborazione.**

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 853.

– Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120.

**Amministrazione pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Misure per la realizzazione su tutto il territorio nazionale dei progetti per la «Società dell'informazione» e Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali - Determinazione delle modalità di realizzazione degli interventi e di erogazione dei finanziamenti con atti ministeriali - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata ingerenza nella materia dell'organizzazione amministrativa della Regione e degli enti locali, previsione di finanziamenti erariali con vincoli specifici di destinazione relativi ad ambiti di competenza regionale, carenza di coinvolgimento della Regione - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 892, 893, 894 e 895.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120.

**Ambiente - Norme della legge finanziaria 2007 - Fondo statale per la mobilità sostenibile nelle aree urbane - Determinazione degli interventi ed erogazione dei finanziamenti con atti ministeriali - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata incidenza nella materia del trasporto pubblico locale di competenza legislativa regionale residuale, previsione di finanziamenti erariali con vincoli specifici di destinazione relativi ad ambiti di competenza regionale, totale esclusione di coinvolgimento della Regione - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria, lesione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione, di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 1121, 1122 e 1123.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118, 119 e 120.

**Turismo - Norme della legge finanziaria 2007 - Misure statali per il sostegno del settore turistico - Determinazione degli interventi ed erogazione dei finanziamenti con atti governativi - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata ingerenza in materia di competenza legislativa regionale residuale, previsione di finanziamenti erariali con vincoli specifici di destinazione relativi ad ambiti di competenza regionale, carenza di adeguato coinvolgimento della Regione - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 1227 e 1228.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120.

**Famiglia - Norme della legge finanziaria 2007 - Ripartizione del fondo per le politiche per la famiglia - Determinazione degli interventi ed erogazione dei finanziamenti con atti ministeriali - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata ingerenza nella materia delle politiche sociali di competenza legislativa regionale residuale, previsione di finanziamenti erariali con vincoli specifici di destinazione relativi ad ambiti di competenza regionale, carenza di coinvolgimento della Regione - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1252.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120.

**Donna e pari opportunità - Norme della legge finanziaria 2007 - Incremento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità e istituzione del Fondo e osservatorio contro la violenza sessuale e di genere - Criteri di ripartizione del fondo determinati con atti ministeriali - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata carenza di coinvolgimento della Regione in relazione a compiti costituzionali a cui anche la Regione è chiamata a partecipare - Denunciata lesione del principio di leale collaborazione, lesione dell'autonomia finanziaria.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1261.
- Costituzione, artt. 119 e 120.

**Straniero - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati - Inserimento nella scuola di figure professionali madrelingua quali mediatori culturali - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata mancata previsione di accordo o intesa con la Regione in un ambito che coinvolge materie di competenza legislativa regionale - Denunciata lesione del principio di leale collaborazione, lesione dell'autonomia finanziaria.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1267.
- Costituzione, artt. 119 e 120.

**Acque minerali e termali - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione del Fondo di solidarietà per il maggior accesso alle risorse idriche - Istituzione del prelievo di 0,1 centesimi per bottiglia di acqua venduta quale contributo al fondo - Determinazione delle modalità di funzionamento e di erogazione del fondo con atti ministeriali - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata ingerenza nella materia delle acque minerali di competenza legislativa regionale residuale in carenza di adeguato coinvolgimento della Regione - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, dell'autonomia finanziaria regionale, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1284.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120.

**Amministrazione pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - 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 Lombardia - Lamentata ingerenza nelle materie di competenza esclusiva della organizzazione amministrativa regionale e della formazione professionale, assenza di compartecipazione regionale - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione, di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 583, 584 e 585.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118, 119 e 120.

**Istruzione - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione e disciplina dell'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica - Contestuale soppressione degli Istituti regionali di ricerca educativa (IRRE) e dell'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa (INDIRE) - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata ingerenza nella materia dell'istruzione di competenza legislativa concorrente, proposizione unilaterale di modello operativo centralizzato - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 610 e 611.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118, 119 e 120.

**Istruzione - Norme della legge finanziaria 2007 - Istruzione e formazione professionale - Norme concernenti obbligo scolastico, istruzione obbligatoria e comune per dieci anni, innalzamento dell'età per l'accesso al lavoro, accreditamento delle strutture che realizzano i percorsi di istruzione e formazione professionale sulla base di criteri ministeriali, sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata ingerenza nella materia dell'istruzione e formazione professionale di competenza legislativa regionale residuale, proposizione unilaterale di modello centralizzato, coinvolgimento regionale debole ed eventuale, strumento della legge finanziaria inadeguato - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione, di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 622, 624 e 631.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118, 119 e 120.

**Ambiente - Norme della legge finanziaria 2007 - Conservazione degli habitat naturali - Obbligo delle Regioni di adeguamento all'ordinamento comunitario, sulla base di criteri minimi uniformi stabiliti con decreto ministeriale - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata mancata previsione di intesa in ambito interferente con competenze regionali - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione, di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1226.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118 e 120 ..... Pag. 49

- N. 18. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 15 marzo 2007.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico del senatore Raffaele Iannuzzi per il reato di diffamazione a mezzo stampa nei confronti dei magistrati Giancarlo Caselli e Guido Lo Forte - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentari.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica 18 gennaio 2006.
- Costituzione, art. 68, primo comma ..... » 73

- N. 184. Ordinanza della Corte di assise d'appello di Messina del 4 luglio 2006.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento - Preclusione (salvo per le ipotesi previste dall'art. 603, comma 2, cod. proc. pen., se la nuova prova è decisiva) - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con il principio della parità delle parti nel contraddittorio - Lesione del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.**

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma secondo, e 112 ..... » 76

- N. 185. Ordinanza dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania dell'11 settembre 2006.

**Giustizia amministrativa - Tribunali amministrativi regionali - 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 ..... » 81

- N. 186. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Cagliari del 18 luglio 2006.
- Contenzioso tributario - Commissioni tributarie - Formazione delle sezioni e dei collegi giudicanti - Assegnazione del ricorso - Nomina del relatore in vista della trattazione della controversia - Denunciata lesione del principio del giudice naturale precostituito per legge - Asserita violazione del diritto di difesa e dei principi costituzionali relativi al giusto processo - Denunciata lesione dei principi di uguaglianza e di tutela della dignità sociale, dell'onore e del lavoro degli operatori della giustizia tributaria.**
- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, art. 6, commi 1 e 2; decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, artt. 26 e 30.
  - Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 35, 54 e 111 ..... Pag. 88
- N. 187. Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Macerata del 20 febbraio 2006.
- Ordinamento penitenziario - Reclami dei detenuti in materia di lavoro - Competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza - Disparità di trattamento tra lavoratori detenuti e lavoratori non detenuti - Lesione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Preclusione del ricorso in Cassazione.**
- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 6.
  - Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111 ..... » 94
- N. 188. Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Macerata del 20 febbraio 2006.
- Ordinamento penitenziario - Reclami dei detenuti in materia di lavoro - Competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza - Disparità di trattamento tra lavoratori detenuti e lavoratori non detenuti - Lesione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Preclusione del ricorso in Cassazione.**
- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 6.
  - Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111 ..... » 96
- N. 189. Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Macerata del 20 febbraio 2006.
- Ordinamento penitenziario - Reclami dei detenuti in materia di lavoro - Competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza - Disparità di trattamento tra lavoratori detenuti e lavoratori non detenuti - Lesione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Preclusione del ricorso in Cassazione.**
- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 6.
  - Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111 ..... » 98
- N. 190. Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Macerata del 20 febbraio 2006.
- Ordinamento penitenziario - Reclami dei detenuti in materia di lavoro - Competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza - Disparità di trattamento tra lavoratori detenuti e lavoratori non detenuti - Lesione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Preclusione del ricorso in Cassazione.**
- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 6.
  - Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111 ..... » 100

N. 191. Ordinanza del Tribunale di Busto Arsizio del 25 ottobre 2006.

**Famiglia - Assegnazione della casa familiare - Istanza di modifica delle condizioni di divorzio - Previsione legislativa della cessazione del diritto al godimento della casa familiare nel caso che l'assegnatario non abiti o cessi di abitare stabilmente nella casa familiare o conviva *more uxorio* o contraiga nuovo matrimonio - Omessa previsione della facoltà in capo al giudice di valutare le circostanze del caso concreto ai fini della decisione sull'assegnazione della casa familiare e di operare un ragionevole bilanciamento tra gli interessi personali e patrimoniali in conflitto - Denunciata lesione del diritto inviolabile del soggetto assegnatario di contrarre matrimonio o di convivere *more uxorio* - Asse-  
rta lesione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza e del diritto costituzional-  
mente garantito ai figli ad essere mantenuti dai genitori.**

- Codice civile, art. 155-*quater*, aggiunto dall'art. 1 della legge 8 febbraio 2006, n. 54.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 30 .....

Pag. 102

N. 192. Ordinanza della Corte d'appello di Perugia del 30 giugno 2006.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione, salvo nelle ipotesi di cui all'articolo 603, comma 2, cod. proc. pen., se la nuova prova è decisiva - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Lesione del principio di parità delle parti - Viola-  
zione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e del principio  
della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di obbligatorietà dell'eser-  
cizio dell'azione penale.**

- Codice di procedura penale, art. 593, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 feb-  
braio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10.
- Costituzione, artt. 3, 97, 111 e 112.....

» 104

N. 193. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 3 maggio 2006.

**Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Pro-  
cedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Disciplina  
introdotta dal legislatore delegante - Mancata o insufficiente indicazione di principi e  
criteri direttivi nella legge di delegazione - Illegittimità derivata della disciplina intro-  
dotta dal legislatore delegato.**

- Legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 12; «per derivazione», decreto legislativo 17 gen-  
naio 2003, n. 5, artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76.

**In via subordinata: Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermedia-  
zione finanziaria - Procedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione  
collegiale - Disciplina introdotta dal legislatore delegato - Difformità dai principi e  
criteri direttivi posti dalla legge n. 366/2001 - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15,  
16 e 17.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 12 della legge delega 3 ottobre 2001, n. 366.

» 109

N. 194. Ordinanza dal Tribunale di La Spezia del 25 settembre 2006.

**Previdenza e assistenza - Pensione di inabilità civile - Requisiti reddituali del richiedente -  
Esclusione dal computo dei redditi di quelli percepiti dagli altri componenti del nucleo  
familiare - Mancata previsione secondo il «diritto vivente» - Ingiustificato deteriore  
trattamento rispetto all'assegno di invalidità (computo del reddito del solo richiedente)  
- Incidenza sul principio di tutela degli invalidi.**

- Decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, art. 14-*septies*, commi 4 e 5, aggiunto dalla  
legge 29 febbraio 1980, n. 33.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, e 38, primo comma.....

» 113

N. 195. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Macerata del 26 settembre 2006.

**Contenzioso tributario - Sanzioni amministrative - Inosservanza di disposizioni in materia di lavoro sommerso e previdenza sociale - Sanzione pecuniaria nella misura dal 200 al 400 per cento dell'importo del costo del lavoro, relativo a ciascun lavoratore, calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 144/2005 - Denunciata lesione del diritto di difesa in conseguenza della inammissibilità della prova testimoniale nel processo tributario - Asserita violazione del principio di imparzialità della pubblica amministrazione con riguardo alla dipendenza dell'entità della sanzione dalla data di constatazione della violazione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per presunta disparità di trattamento di situazioni identiche.**

- Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, art. 3, comma 3, convertito con modificazioni nella legge 23 aprile 2002, n. 73, in relazione agli artt. 7, comma 4, e 2, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, modificato dall'art. 3-bis, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, aggiunto dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 97, primo comma.....

Pag. 116

N. 196. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia - Trieste del 5 luglio 2006.

**Farmacia - Istituzione di nuove farmacie nei comuni con popolazione inferiore ai 12.500 abitanti - Possibilità di deroga al criterio demografico in base soltanto a presupposti oggettivi legati alle condizioni topografiche e di viabilità - Ritenuta prevalente tutela dell'interesse dei farmacisti alla limitazione della concorrenza, con conseguente incidenza sul diritto alla salute dei cittadini.**

- Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, art. 104, primo comma, come sostituito dall'art. 2 della legge 8 novembre 1991, n. 362.
- Costituzione, art. 32 .....

» 121

N. 197. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia - Trieste del 5 luglio 2006.

**Farmacia - Istituzione di nuove farmacie nei comuni con popolazione inferiore ai 12.500 abitanti - Possibilità di deroga al criterio demografico in base soltanto a presupposti oggettivi legati alle condizioni topografiche e di viabilità - Ritenuta prevalente tutela dell'interesse dei farmacisti alla limitazione della concorrenza, con conseguente incidenza sul diritto alla salute dei cittadini.**

- Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, art. 104, primo comma, come sostituito dall'art. 2 della legge 8 novembre 1991, n. 362.
- Costituzione, art. 32 .....

» 126

N. 198. Ordinanza della Corte d'appello di Torino del 19 settembre 2006.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Giudizio abbreviato - Limiti all'appello - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Esclusione - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Violazione del principio di parità delle parti - Contrasto con il principio di ragionevolezza.**

- Codice di procedura penale, art. 443, comma 1, come modificato dall'art. 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10.
- Costituzione, art. 111.....

» 131

N. 199. Ordinanza della Corte d'appello di Torino del 26 settembre 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, cod. proc. pen., 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. 135

N. 200. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 13 giugno 2006.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione, salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, cod. proc. pen., se la nuova prova è decisiva - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento, tra l'imputato assolto all'esito del giudizio abbreviato e quello assolto all'esito del giudizio ordinario - Violazione del principio della parità delle parti - Lesione del principio della obbligatorietà dell'azione penale.**

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
- Costituzione, artt. 3, 111 e 112.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Disciplina transitoria - Inammissibilità, dichiarata con ordinanza non impugnabile, dell'appello proposto dal pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento prima dell'entrata in vigore della novella - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento, tra l'imputato assolto all'esito del giudizio abbreviato e quello assolto all'esito del giudizio ordinario - Violazione del principio della parità delle parti - Lesione del principio della obbligatorietà dell'azione penale.**

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 111 e 112 .....

» 138

N. 201. Ordinanza della Commissione tributaria regionale della Sardegna - Cagliari del 30 agosto 2006.

**Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (I.V.A.) - Rimborso di credito d'imposta - Mancato esercizio dell'opzione per differenti regimi di determinazione dell'imposta o di regimi contabili - Jus superveniens - Opzione desumibile da comportamenti concludenti del contribuente - Applicabilità ai comportamenti concludenti tenuti dal contribuente anteriormente alla data di entrata in vigore della normativa sopravvenuta - Divieto di restituzione di imposte, soprattasse e pene pecuniarie già pagate - Denunciata lesione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.**

- Legge 21 novembre 2000, n. 342, art. 4, comma 1, in relazione all'art. 1, comma 1 del d.P.R. 10 novembre 1997, n. 442.
- Costituzione, art. 3 .....

» 142

N. 202. Ordinanza della Commissione tributaria regionale della Sicilia del 13 ottobre 2006.

**Imposte e tasse - Imposta sul reddito delle persone fisiche (I.R.PE.F.) - Accertamento con adesione del contribuente (nella specie, società in accomandita semplice) ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA - Accertamento parziale nei confronti delle persone fisiche che non hanno definito i redditi prodotti in forma associata - Onere in capo al socio contribuente di dimostrare il minore reddito percepito - Asserita lesione del diritto di difesa (avuto riguardo, altresì, all'esenzione legislativa dall'obbligo di tenuta a fini fiscali delle scritture e dei documenti contabili relativi all'esercizio oggetto dell'accertamento, con la sola esclusione dei registri IVA).**

- Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, art. 9-*bis*, comma 18, convertito con modificazioni in legge 28 maggio 1997, n. 140.
- Costituzione, art. 24 .....

Pag. 144

N. 203. Ordinanza emessa dal Tribunale di Torino del 13 aprile 2006.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*ter*, prima parte, come sostituito dall'art. 1, comma 5-*bis*, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo .....

» 148

N. 204. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Roma del 27 luglio 2006.

**Imposte e tasse - Autoveicoli (tassa sugli) - Determinazione della tassa - Omessa previsione legislativa di un meccanismo atto a determinare la progressività in diminuzione dell'imposta in coerenza con l'asserita riduzione di valore del bene nel tempo - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di capacità contributiva e di progressività del sistema tributario - Asserita lesione dei principi costituzionali in materia di proprietà privata.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1953, n. 39, artt. 2, 3, 5 e tariffa «A» allegata; decreto ministeriale 27 dicembre 1997, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 53, comma secondo .....

» 153

N. 205. Ordinanza del Giudice di pace di Rionero in Vulture del 18 maggio 2006.

**Circolazione stradale - Sanzioni accessorie per violazioni del codice della strada - Confisca obbligatoria del ciclomotore o motoveicolo adoperato per commettere una delle violazioni amministrative di cui agli artt. 169, commi 2 e 7, 170 e 171 cod. strada (in specie, confisca per inosservanza dell'obbligo di indossare il casco protettivo) - Denunciata lesione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità della sanzione rispetto alla violazione commessa.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 213, comma 2-*sexies*, introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lett. *c*), n. 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito con modificazioni nella legge 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 3 e 27 .....

» 157

N. 206. Ordinanza del Giudice di pace di Rionero in Vulture del 18 maggio 2006.

**Circolazione stradale - Sanzioni accessorie per violazioni del codice della strada - Confisca obbligatoria del ciclomotore o motoveicolo adoperato per commettere una delle violazioni amministrative di cui agli artt. 169, commi 2 e 7, 170 e 171 cod. strada (in specie, confisca per inosservanza dell'obbligo di indossare il casco protettivo) - Denunciata lesione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità della sanzione rispetto alla violazione commessa.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 213, comma 2-*sexies*, introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lett. c), n. 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito con modificazioni nella legge 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 3 e 27 .....

Pag. 158

N. 207. Ordinanza del Tribunale di Venezia - Sezione distaccata San Donà di Piave del 23 giugno 2006.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Incompatibilità tra il giudice per le indagini preliminari che abbia convalidato l'arresto dell'indagato e contestualmente applicato una misura cautelare e il giudice che abbia successivamente emesso il decreto che dispone il giudizio immediato - Mancata previsione - Disparità di trattamento di situazioni analoghe - Lesione del diritto di difesa.**

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2-*bis*.
- Costituzione, artt. 3 e 24 .....

» 160

N. 208. Ordinanza dalla Corte d'appello di Venezia del 26 settembre 2006.

**Procedimento civile - Appello - Principio di trattazione collegiale della causa - Applicabilità, nei limiti della compatibilità, delle norme dettate per il procedimento di primo grado davanti al tribunale - Assunzione dei mezzi di prova fuori della circoscrizione del tribunale - Impossibilità, alla stregua del «diritto vivente», di delegare l'assunzione dei mezzi di prova ad un organo monocratico (nella specie, il giudice istruttore di circoscrizione diversa da quella del giudice procedente) - Denunciata lesione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Asserita lesione del principio di ragionevole durata dei processi.**

- Codice di procedura civile, art. 350.
- Costituzione, artt. 3 e 111 .....

» 161

N. 209. Ordinanza della Corte d'appello di Messina del 10 ottobre 2006.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento - Preclusione (salvo per le ipotesi previste dall'art. 603, comma 2, cod. proc. pen., se la nuova prova è decisiva) - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con il principio della parità delle parti nel contraddittorio - Lesione del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.**

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma secondo, e 112 .....

» 165

N. 210. Ordinanza del Giudice di pace di Dolo del 19 settembre 2006.

**Circolazione stradale - Violazione dei limiti di velocità - Accertamento dell'infrazione mediante strumenti elettronici (nella specie, «telelaser») - Disciplina dei mezzi tecnici atti all'accertamento e al rilevamento automatico delle violazioni alle norme di circolazione - Omessa previsione di verifiche periodiche di funzionalità - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza, del diritto di difesa e del principio di parità delle parti processuali.**

– Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 45.

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

*Pag.* 170

# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 116

*Sentenza 21 marzo - 5 aprile 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Regione Calabria - Soppressione delle gestioni liquidatorie delle USL e subentro delle ASL nei rapporti giuridici pregressi facenti capo alle USL - Sopravvenienze attive e passive delle gestioni sopresse - Previsita pertinenza delle aziende sanitarie competenti, con iscrizione, a tal fine, delle disponibilità finanziarie dei conti correnti accesi presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato nel conto «Accantonamento spese ex gestioni liquidatorie» - Violazione del principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute sulla distinzione tra diverse gestioni e le relative contabilità, con conseguente pregiudizio per la tutela dei creditori - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8, art. 22, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 6, comma 1.

**Sanità pubblica - Regione Calabria - Soppressione delle gestioni liquidatorie delle USL e subentro delle ASL nei rapporti giuridici pregressi facenti capo alle USL - Previsita utilizzabilità delle momentanee disponibilità di cassa già utilizzabili per il pagamento dei debiti maturati al 31 dicembre 1999 per l'estinzione dei debiti delle ASL - Violazione del principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute sulla distinzione tra diverse gestioni e le relative contabilità, con conseguente pregiudizio per la tutela dei creditori - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8, art. 22, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 6, comma 1.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*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

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario, collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2003 — art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), promosso dal Tribunale di Rossano, nel procedimento civile vertente tra l'ASL n. 3 di Rossano e l'Italgas s.p.a., con ordinanza del 15 febbraio 2006, iscritta al n. 239 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2006;

Udito nella Camera di consiglio del 21 febbraio 2007 il giudice relatore Francesco Amirante;

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo — emesso il 14 ottobre 2003 per debiti di una disciolta U.S.L. nei confronti della gestione liquidatoria della stessa, in persona del direttore generale della ASL ad essa subentrata — il Tribunale di Rossano, con ordinanza del 15 febbraio 2006, ha sollevato, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione (in riferimento al principio contenuto nell'art. 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724), questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario, collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2003 — art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002).

Specifica il remittente che la suddetta disposizione, nel sopprimere le gestioni liquidatorie istituite presso le aziende sanitarie della Calabria, stabilisce che le eventuali sopravvivenze attive e passive delle predette gestioni «rimangono di pertinenza delle Aziende Sanitarie competenti e, a tal fine, le disponibilità finanziarie dei predetti conti speciali sono iscritte nel conto “Accantonamento spese ex gestioni liquidatorie”», aggiungendo che la legittimazione attiva e passiva per le controversie inerenti le gestioni liquidatorie «è attribuita alle Aziende Sanitarie competenti per territorio».

Conseguentemente, al momento dell'emissione del decreto ingiuntivo il soggetto destinatario dello stesso (ossia la gestione liquidatoria della disciolta USL) non era più esistente, essendo intervenuta una successione *ex lege* delle aziende sanitarie — e, per tramite di queste, delle Regioni — nelle posizioni di debito e credito delle sopresse USL.

Respinta pertanto l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dall'opponente, il giudice *a quo* ricostruisce il quadro normativo che regola la materia.

In attuazione della delega contenuta nella legge 23 ottobre 1992, n. 421, è stato emanato il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, che ha sancito la soppressione delle USL ed istituito le ASL, configurate come enti strumentali della Regione dotati di personalità giuridica pubblica e di autonomia di gestione. Successivamente, nel disciplinare i rapporti tra le ASL e le sopresse USL, la legge 23 dicembre 1994, n. 724, ha disposto all'art. 6 che in nessun caso fosse consentito alle Regioni far gravare sulle nuove ASL, né direttamente né indirettamente, i debiti ed i crediti facenti capo alle gestioni pregresse delle USL fino al 31 dicembre 1994, prevedendo contestualmente che le Regioni istituissero apposite gestioni a stralcio, individuando l'ufficio responsabile delle medesime. In seguito l'art. 2, comma 14, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, ha stabilito che, per l'accertamento della situazione debitoria delle USL e delle aziende ospedaliere al 31 dicembre 1994, le Regioni dovessero attribuire ai direttori generali delle istituite ASL le funzioni di commissario liquidatore delle sopresse USL, prevedendo altresì la trasformazione delle precedenti gestioni a stralcio in gestioni liquidatorie, con obbligo per i relativi commissari di accertare, nel termine di tre mesi, la situazione debitoria e di presentarne le risultanze ai competenti organi regionali.

Il remittente evidenzia, quindi, come dal suddetto quadro normativo sia ricavabile, anche in conformità alla costante giurisprudenza di legittimità, una successione *ex lege* delle Regioni nei rapporti di debito e credito già facenti capo alle disciolte USL, caratterizzata da una procedura di liquidazione, con l'ulteriore conseguenza che la legittimazione sostanziale e processuale concernente i pregressi rapporti creditori e debitori delle sopresse USL spetta alle Regioni.

Il Tribunale di Rossano richiama, quindi, le sentenze n. 89 del 2000 e n. 437 del 2005 di questa Corte, dalle quali si evince che il legislatore regionale può disporre il subingresso delle ASL nelle posizioni debitorie e creditorie facenti capo alle sopresse USL, ma, per evitare contrasti con l'art. 6, comma 1, della legge n. 724 del 1994 — da considerare come norma di principio, in grado di vincolare la legislazione regionale — e, di conseguenza, con l'art. 117 Cost., è tenuto a prevedere «meccanismi particolari di gestioni distinte e di contabilità separate», idonei ad evitare qualsiasi confusione tra le diverse masse patrimoniali, «così da tutelare i creditori, ma, nello stesso tempo, da escludere ogni responsabilità delle stesse aziende sanitarie in ordine ai predetti debiti delle preesistenti unità sanitarie locali».

Alla luce di siffatta ricostruzione, non pare al remittente che il censurato art. 22 abbia creato un meccanismo del suddetto tipo. Infatti la disposizione, da un lato, si limita a prevedere che, per fare fronte alle passività delle gestioni liquidatorie, vengano utilizzate le disponibilità finanziarie dei conti speciali delle predette gestioni «da iscriverne in un conto accantonamento spese *ex gestioni liquidatorie* senza, peraltro, individuare strumenti alternativi per l'ipotesi di insufficienza dei detti conti speciali ad assicurare l'estinzione dei debiti pregressi» (comma 1)

e dall'altro, nello stabilire che le somme già utilizzate per la gestione corrente concorrono all'estinzione dei debiti dell'azienda (comma 2), non precisa quali siano tali debiti, così da rendere evidente il rischio di confusione delle gestioni contabili, con conseguente ricaduta sulle ASL delle passività sorte in capo alle disciolte USL.

La questione sembra altresì rilevante al remittente, in quanto una pronuncia di incostituzionalità comporterebbe il venire meno della successione *ex lege* delle ASL nelle passività delle sopresse USL e, di conseguenza, la reviviscenza della legittimazione passiva della Regione Calabria rispetto alla domanda di condanna proposta con l'opposto decreto ingiuntivo.

#### *Considerato in diritto*

1. — Nel corso di un giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo — emesso, per debiti di una disciolta USL, nei confronti della gestione liquidatoria della medesima in persona del direttore generale della ASL n. 3 di Rossano, quale commissario liquidatore della suddetta gestione — il Tribunale di Rossano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario, collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2003 — art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), «per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con riferimento al principio contenuto nell'art. 6, comma 1, della legge n. 724 del 1994».

Il remittente espone che la disposizione censurata, con la quale sono state sopresse le gestioni liquidatorie delle USL ed è stata attribuita alle competenti ASL la legittimazione attiva e passiva «per le controversie inerenti le gestioni liquidatorie», contrasta con il suindicato principio fondamentale della legislazione statale, in quanto non prevede una contabilità separata relativa alle situazioni facenti capo alle USL e soprattutto non sottrae le ASL al peso dei debiti pregressi. A tal proposito il remittente rileva che la disposizione stessa, dopo aver stabilito che «eventuali sopravvivenze attive e passive delle predette gestioni rimangono di pertinenza delle Aziende Sanitarie competenti», si è limitata a prevedere che le disponibilità finanziarie dei «conti speciali accesi presso le Sezioni di Tesoreria Provinciale dello Stato» e relativi alle gestioni liquidatorie «sono iscritte nel conto “Accantonamento spese ex gestioni liquidatorie”».

Il Tribunale di Rossano osserva, inoltre, che il comma 2 dell'art. 22 censurato stabilisce, mediante il rinvio all'art. 2 della legge della Regione Calabria 26 novembre 2001, n. 33 (Assunzione mutuo e provvedimenti urgenti in materia di governo della spesa sanitaria), che «le momentanee disponibilità di cassa delle gestioni liquidatorie possono essere utilizzate per il pagamento dei debiti maturati a tutto il 31 dicembre 1999 ferma restando la separazione delle due contabilità».

Siffatte disposizioni, ad avviso del remittente, contrastano con il principio stabilito dall'art. 6, comma 1, della legge n. 724 del 1994 — ritenuto da questa Corte fondamentale, in materia di tutela della salute, con le sentenze n. 89 del 2000 e n. 437 del 2005 — secondo il quale «in nessun caso è consentito alle regioni di far gravare sulle aziende di cui al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed integrazioni, né direttamente né indirettamente, i debiti e i crediti facenti capo alle gestioni pregresse delle unità sanitarie locali. A tal fine le regioni dispongono apposite gestioni a stralcio, individuando l'ufficio responsabile delle medesime». Principio poi modificato con la trasformazione delle gestioni stralcio in gestioni liquidatorie e l'attribuzione della rappresentanze di queste ai direttori generali delle istituite ASL.

2. — La questione è fondata, con riferimento ai commi 1 e 2 della disposizione censurata.

Sul tema che ne costituisce l'oggetto questa Corte si è già pronunciata affermando — come ricordato dal remittente — che i precetti di cui all'art. 6, comma 1, ultima parte, della legge n. 724 del 1994 costituiscono principi fondamentali in materia di tutela della salute (sentenze n. 437 del 2005 ed altre in essa citate).

Da tale definizione è stata fatta discendere la conseguenza che in nessun caso la legislazione regionale può confondere la liquidazione dei pregressi rapporti delle unità sanitarie locali con l'ordinaria gestione delle ASL. Ciò al duplice fine di sottrarre le ASL al peso delle preesistenti passività a carico delle USL e di fornire ai creditori di queste ultime la necessaria certezza sulla titolarità passiva dei rapporti e sulla individuazione dei mezzi su cui soddisfarsi (sentenze n. 89 del 2000 e n. 437 del 2005, nonché, da ultimo, sentenza n. 25 del 2007).

Di tali criteri si deve fare applicazione, in mancanza di ragioni sopravvenute che possano indurre a discostarsene.

Ciò premesso, si rileva che, nella specie, i suindicati principi risultano violati.

Infatti, mentre si è stabilito, correlativamente alla disposta soppressione delle gestioni liquidatorie delle USL, che le «sopravvivenze attive e passive rimangono di pertinenza delle Aziende Sanitarie competenti», si è prevista la confluenza in unico conto «accantonamento spese ex gestioni liquidatorie» delle disponibilità finanziarie esistenti sui conti speciali relativi alle singole gestioni, per di più senza alcun accertamento sulla sufficienza delle suddette disponibilità e, soprattutto, ciò è stato disposto attraverso l'esplicito riferimento all'art. 2 della legge reg. Calabria n. 33 del 2001. Ora, tale disposizione stabilisce che «le momentanee disponibilità di cassa delle gestioni liquidatorie possono essere utilizzate per il pagamento dei debiti maturati a tutto il 31 dicembre 1999, ferma restando la separazione delle due contabilità».

Di qui la sostanziale confusione sia delle diverse gestioni liquidatorie, sia di tutte queste con le gestioni correnti delle ASL, essendo insufficiente a soddisfare le esigenze di cui ai principi fondamentali della legislazione statale la salvezza di una separazione meramente formale delle contabilità.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 22 censurato, nonché del comma 1, nella parte in cui stabilisce che eventuali sopravvivenze attive e passive delle sopresse gestioni liquidatorie delle unità sanitarie locali rimangono di pertinenza delle aziende sanitarie competenti e a tal fine le disponibilità finanziarie dei conti correnti accesi presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato sono iscritte nel conto «Accantonamento spese ex gestioni liquidatorie».

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione Calabria 26 giugno 2003 n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario, collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2003 - art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), nella parte in cui stabilisce che eventuali sopravvivenze attive e passive delle sopresse gestioni liquidatorie delle unità sanitarie locali rimangono di pertinenza delle aziende sanitarie competenti e a tal fine le disponibilità finanziarie dei conti correnti accesi presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato sono iscritte nel conto «Accantonamento spese ex gestioni liquidatorie»;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della stessa legge della Regione Calabria n. 8 del 2003.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* AMIRANTE

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 5 aprile 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

## N. 117

*Sentenza 21 marzo - 5 aprile 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Processo a carico di imputato cui il decreto di citazione sia stato notificato previa dichiarazione di irreperibilità - Sospensione obbligatoria - Mancata previsione - Denunciata irragionevolezza nonché violazione dei principi del contraddittorio, della parità delle parti e di buon andamento dell'amministrazione della giustizia, e lamentato contrasto con le disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Cod. proc. pen., artt. 159, 160, 420-*quater*, comma 1, e 484.
- Costituzione, artt. 3, 10, primo comma, 97, primo comma, e 111, commi secondo, terzo e quarto.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;*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

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 159, 160, 420-*quater*, comma 1, e 484 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale di Pinerolo, nel procedimento penale a carico di V. D., con ordinanza del 31 gennaio 2006, iscritta al n. 135 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2006.

Udito nella Camera di consiglio del 7 febbraio 2007 il giudice relatore Francesco Amirante.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un procedimento penale a carico di una persona irreperibile, imputata, a titolo di concorso, del delitto di tentata violazione di domicilio, il Tribunale di Pinerolo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 10, primo comma, 97, primo comma, e 111, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 159, 160, 420-*quater*, comma 1, e 484 del codice di procedura penale;

Premette in fatto il remittente che l'imputata è stata tratta a giudizio con atto di citazione diretta da parte del pubblico ministero, a lei notificato — previa emissione del decreto di irreperibilità — mediante consegna al difensore d'ufficio designato, secondo il sistema fissato dagli artt. 159 e 160 del codice di procedura penale. L'imputata, non comparsa al dibattimento, è stata quindi dichiarata contumace ed il giudizio dovrebbe proseguire *in absentia*; tuttavia il complesso di norme sopra menzionato appare al giudice *a quo* in contrasto con gli invocati parametri costituzionali nella parte in cui impone la dichiarazione di contumacia e la conseguente celebrazione del processo nei confronti degli imputati irreperibili, anziché prevedere la sospensione obbligatoria del medesimo.

Il Tribunale di Pinerolo rammenta che una questione di legittimità costituzionale degli artt. 159 e 160 cod. proc. pen. è stata già dichiarata non fondata da questa Corte con la sentenza n. 399 del 1998; tuttavia, il mutamento del quadro costituzionale di riferimento, rappresentato dai profondi cambiamenti introdotti nell'art. 111 Cost. — che «sembra porsi in netto contrasto con la possibilità che un processo venga celebrato nella totale ignoranza dell'imputato irreperibile» — imporrebbe un ripensamento dell'intera questione. In quella pronuncia la Corte, richiamando anche la nota sentenza 12 febbraio 1985 della Corte europea dei diritti dell'uomo (caso Colozza), ha rilevato che il vigente codice di procedura penale, oltre a prevedere una più rigorosa disciplina della

contumacia, appresta pure numerosi rimedi per il caso in cui l'imputato non abbia avuto effettiva conoscenza del procedimento. La menzionata sentenza Colozza, d'altra parte, non impone un unico modello processuale, dovendosi ritenere sufficiente che all'imputato condannato in contumacia sia assicurata la possibilità di essere nuovamente giudicato dopo essere stato ascoltato. Nella sentenza n. 399 del 1998, in conclusione, la Corte ha osservato che spetta soltanto al legislatore la scelta tra il rimedio «preventivo e inibitorio, comportante l'obbligatoria sospensione del processo a carico dell'irreperibile-contumace, ovvero quello successivo e riparatorio», che prevede la celebrazione del processo e l'introduzione di strumenti per ottenere eventualmente una nuova pronuncia sui medesimi fatti.

Le conclusioni a suo tempo raggiunte con la citata sentenza appaiono al remittente superate dalla nuova formulazione dell'art. 111 Cost. che, introducendo il principio del contraddittorio tipico del processo accusatorio, lo ha reso non soltanto una garanzia soggettiva per l'imputato, ma anche una garanzia oggettiva per l'ordinamento, sicché può ben dirsi che senza contraddittorio non esista un processo penale conforme alla legalità costituzionale. Un processo siffatto postula inevitabilmente che l'imputato sia a conoscenza dell'accusa al fine di scegliere se essere presente ovvero come difendersi, mentre gli artt. 159, 160, 420-*quater*, comma 1, e 484 cod. proc. pen. non appaiono, da questo punto di vista, conformi al secondo, terzo e quarto comma dell'art. 111 della Costituzione. Alla luce di questi ultimi, infatti, s'imporrebbe, secondo il Tribunale, la scelta per la soluzione inibitoria, consistente nell'obbligatoria sospensione del processo penale a carico dell'imputato irreperibile, perché fino al momento in cui l'imputato non è messo nelle condizioni di conoscere l'accusa, ricevendo una citazione, non esiste nemmeno un «simulacro» di contraddittorio.

Osserva il Tribunale di Pinerolo che, al fine di garantire una piena attuazione dei principi costituzionali, appare irrilevante l'ampliamento delle ipotesi di restituzione in termini realizzatosi con la modifica dell'art. 175 cod. proc. pen. disposta col decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di impugnazione delle sentenze contumaciali e dei decreti di condanna), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2005, n. 60. Tale modifica, introdotta in seguito ad un'ulteriore sentenza di condanna emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dell'Italia (sentenza Sejdovic del 10 novembre 2004), è comunque insufficiente a sanare il vizio d'origine di un processo celebrato e concluso senza effettivo contraddittorio, per essere l'imputato incolpevolmente ignaro dell'esistenza di un'accusa a suo carico.

Il combinato disposto delle norme impugnate appare al giudice *a quo*, inoltre, in contrasto anche con gli artt. 10, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione.

L'art. 10, primo comma, sarebbe violato per il contrasto esistente fra le disposizioni denunciate e l'art. 6, comma 3, lettere *a)* e *b)*, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, benché lo stesso giudice *a quo* osservi che tali disposizioni internazionali sono oggi «riproposte» nel testo dell'art. 111, terzo comma, della Costituzione.

Quanto al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, il remittente sottolinea l'illegittimità costituzionale dell'attuale sistema, che prevede l'obbligo «di celebrare processi inutili a carico di imputati irreperibili» destinati a concludersi con sentenze prive di esecuzione, con dispendio di risorse che potrebbero essere utilizzate per celebrare processi nei confronti di imputati presenti ovvero colpevolmente o volontariamente assenti.

Il Tribunale remittente aggiunge che la sospensione obbligatoria del processo penale a carico degli imputati irreperibili, oltre a porsi come soluzione «costituzionalmente obbligata», non creerebbe alcun problema nell'impianto generale del nostro processo penale. Da un lato, infatti, il nuovo testo dell'art. 159 cod. pen., introdotto dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, prevede l'automatica sospensione del corso della prescrizione in tutti i casi in cui la sospensione del processo penale è imposta per legge; dall'altro, il codice di rito già conosce l'ipotesi della sospensione obbligatoria del processo qualora l'imputato sia incapace di stare in giudizio (art. 71 cod. proc. pen.), senza che ciò faccia venire meno il principio di obbligatorietà dell'azione penale. Alla luce di tale *tertium comparationis*, quindi, si riscontrerebbe anche una violazione dell'art. 3 Cost. inteso come principio di ragionevolezza, posto che, in presenza di «situazioni omologhe (di totale inconsapevolezza dell'accusa) — ed entrambe comportanti l'impossibilità di garantire il contraddittorio costituzionalmente obbligatorio a livello oggettivo e soggettivo — viene prevista soltanto nei casi di cui agli artt. 70 e 71 c.p.p. la sospensione obbligatoria del processo (e, per l'effetto, del corso della prescrizione)».

L'ipotizzata sospensione, del resto, non andrebbe ad urtare contro il principio di ragionevole durata del processo pure previsto dall'art. 111 Cost., posto che l'unico modello di processo conforme a Costituzione è quello che prevede la presenza dell'imputato.

Quanto alla rilevanza, il remittente precisa che essa sussiste in quanto l'imputata è stata tratta a giudizio, su citazione diretta del pubblico ministero, col rito degli irreperibili, ossia tramite consegna al difensore d'ufficio

all'uopo nominato; ed aggiunge che, sulla base delle norme impugnate, verificata la regolare instaurazione del contraddittorio e dichiarata la contumacia, il processo dovrebbe regolarmente proseguire. Il Tribunale, pertanto, chiede che le norme denunciate vengano dichiarate costituzionalmente illegittime «nella parte in cui non prevedono la sospensione obbligatoria del processo penale nei confronti degli imputati ai quali il decreto di citazione a giudizio è stato notificato previa emissione di decreto di irreperibilità».

### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Pinerolo, in composizione monocratica, in sede di dibattimento instaurato con decreto di citazione diretta a giudizio notificato al difensore dell'imputata dopo l'emissione da parte del pubblico ministero del decreto di irreperibilità, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 10, primo comma, 97, primo comma e 111, secondo, terzo e quarto comma della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 159, 160, 420-*quater*, comma 1, e 484 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevedono la sospensione obbligatoria del processo nei confronti degli imputati ai quali il decreto di citazione a giudizio sia stato notificato previa emissione del decreto di irreperibilità».

Il remittente espone di essere consapevole che questa Corte, con la sentenza n. 399 del 1998, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 159 e 160 cod. proc. pen. sul rilievo che il legislatore, modificando la previgente disciplina, aveva previsto che fossero svolte più rigorose e ripetute ricerche al fine di limitare al massimo i processi a carico di irreperibili e nel contempo aveva anche regolato, nell'ambito dell'art. 175 cod. proc. pen., situazioni che consentissero a chi fosse stato giudicato, a sua insaputa, con il rito degli irreperibili, una volta venuto a conoscenza del processo, di esercitare il proprio diritto di difesa. Con tali modifiche il legislatore italiano aveva inteso adeguare la normativa interna alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo, in particolare con la sentenza del 12 febbraio 1985 (Colozza c. Italia).

Il Tribunale, tuttavia, ritiene che la questione debba essere riproposta con riguardo alle modifiche apportate, successivamente alla suddetta pronuncia di questa Corte, all'art. 111 Cost., i cui commi secondo, terzo e quarto impongono lo svolgimento di un effettivo contraddittorio come requisito di qualsiasi processo, in conformità con le norme dell'art. 6, lettere *a)* e *b)*, della menzionata Convenzione, assicurando all'imputato garanzie non minori di quelle in essa previste. L'effettività del contraddittorio, alla stregua del novellato testo dell'art. 111 Cost., è richiesta non soltanto a tutela del diritto di difesa, ma anche come «garanzia oggettiva rispondente a un interesse di rilevanza pubblicistica».

Le suindicate modifiche costituzionali, ad avviso del remittente, rendono irrilevanti le misure cosiddette ripristinatorie o riparatorie, cioè dirette a tutelare il diritto di difesa dell'imputato una volta che sia venuto a formale conoscenza del processo svoltosi in sua contumacia.

Le disposizioni suddette sono censurate, inoltre, con riguardo all'art. 97, primo comma, Cost., perché un processo svoltosi senza che l'imputato abbia avuto conoscenza dell'accusa e possibilità di preparare la difesa sarebbe un processo inutile, con spreco di energie «finanziarie e lavorative» e violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

Il Tribunale di Pinerolo ritiene che, per eliminare i suindicati profili di illegittimità costituzionale, si dovrebbe imporre la sospensione del processo nei confronti degli irreperibili e, a tal proposito, nel rammentare che l'art. 71 cod. proc. pen. prevede la sospensione del processo qualora l'imputato sia incapace, osserva che la situazione di colui che ignora la pendenza di un processo a suo carico perché irreperibile è assimilabile a quella di chi, essendo incapace, non è in grado di conoscere e valutare la pendenza del processo e difendersi. La mancata estensione all'irreperibile del trattamento processuale previsto per l'incapace costituirebbe violazione dell'art. 3 della Costituzione.

2. — Nessuna delle censure proposte è fondata.

Il giudice remittente afferma che, a seguito delle innovazioni apportate all'art. 111 Cost. dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, l'esigenza del contraddittorio trascende la tutela delle posizioni soggettive delle parti e costituisce un'indefettibile connotazione del processo, sicché, ove questo si svolgesse senza effettivo contraddittorio, sarebbe un «simulacro» di processo. Ora, a prescindere da qualsiasi considerazione sulla validità della concezione oggettiva del contraddittorio, da essa non possono trarsi, ai fini della presente questione, le conseguenze prospettate con l'ordinanza di rimessione.

L'enunciazione del quarto comma dell'art. 111 Cost., secondo cui nel processo penale «la formazione della prova è regolata dal principio del contraddittorio», non comporta che il cosiddetto profilo oggettivo del medesimo non sia correlato con quello soggettivo e non costituisca comunque un aspetto del diritto di difesa. Mentre, infatti, il remittente non chiarisce se l'inutilità dei processi svoltisi senza effettivo contraddittorio sia, in ipotesi, tale da riguardare anche quelli definiti con sentenza di proscioglimento e non dice a chi dovrebbe competere farla valere, il comma quinto della medesima disposizione costituzionale, nell'ammettere la deroga al principio, fa riferimento anzitutto al consenso dell'imputato.

3. — Si deve ritenere, pertanto, che ciò che conta è pur sempre la tutela del diritto di difesa, al quale, secondo lo stesso remittente, la CEDU non accorda, in tema di processo svoltosi *in absentia*, garanzie maggiori di quelle previste dall'art. 111 Cost., tanto che egli la evoca più come fonte ispiratrice del diritto interno in materia e dei criteri per interpretarlo che come autonomo parametro di costituzionalità.

A tal proposito è opportuno rilevare che la stessa Corte di Strasburgo, ancora di recente, con la seconda sentenza emessa nel caso Sejdovic (sentenza della Grande Camera del 1° marzo 2006), non ha negato in linea di principio il rilievo che possono assumere idonee misure ripristinatorie.

4. — La censura proposta in riferimento all'art. 97, primo comma, Cost. non è fondata alla stregua del principio, più volte affermato da questa Corte, secondo il quale l'invocato parametro non riguarda la disciplina dell'attività giurisdizionale (v., da ultimo, ordinanze n. 462 del 2006 e n. 27 del 2007).

5. — Per quanto concerne la asserita violazione dell'art. 3 Cost., prospettata sotto il profilo della disparità di trattamento dell'irreperibile rispetto all'incapace, disparità asseritamente ingiustificata, si rileva che la situazione di quest'ultimo non può fungere da *tertium comparationis*. È sufficiente, infatti, osservare, da una parte, che l'incapace può essere fisicamente presente, rendendo possibili le prove sulla sua persona, dall'altra (art. 71, comma 4, cod. proc. pen.) che è prevista la nomina di un curatore speciale, cui la legge demanda l'esercizio di facoltà processuali nell'interesse dell'incapace stesso. Ciò rende non adattabile alla situazione dell'irreperibile la sospensione del processo stabilita per l'imputato incapace.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 159, 160, 420-quater, comma 1, e 484 del codice di procedura penale sollevata, in riferimento agli artt. 3, 10, primo comma, 97, primo comma, e 111, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione, dal Tribunale di Pinerolo con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* AMIRANTE

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 5 aprile 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

## N. 118

Ordinanza 21 marzo - 5 aprile 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Fallimento e procedure concorsuali - Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Procedura di amministrazione straordinaria cosiddetta «accelerata» - Esperibilità delle azioni revocatorie fallimentari in costanza di un programma di ristrutturazione dell'impresa - Denunciata irragionevole disparità di trattamento rispetto alla procedura di amministrazione straordinaria «ordinaria» nonché ingiustificato privilegio con effetto distorsivo della libera concorrenza fra imprese - Questione identica ad altra già dichiarata non fondata - Mancata prospettazione di nuovi argomenti di censura - Manifesta infondatezza.**

- D.L. 23 dicembre 2003, n. 347, art. 6, comma 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificato dall'art. 4-ter del d.l. 3 maggio 2004, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 2004, n. 166.
- Costituzione, artt. 3 e 41.

**Fallimento e procedure concorsuali - Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Procedura di amministrazione straordinaria cosiddetta «accelerata» - Decorrenza dei termini di cui alla sezione III del capo III del titolo secondo del r.d. n. 267 del 1942 dalla data di emanazione del decreto di ammissione dell'impresa alla procedura - Denunciata violazione del principio di eguaglianza rispetto al regime dell'amministrazione straordinaria «ordinaria» - Questione identica ad altra già dichiarata manifestamente infondata - Mancata prospettazione di nuovi argomenti di censura - Manifesta infondatezza della questione.**

- D.L. 23 dicembre 2003, n. 347, art. 6, comma 1-ter, aggiunto dall'art. 4-quater del d.l. 3 maggio 2004, n. 119, come modificato dalla legge di conversione 5 luglio 2004, n. 166.
- Costituzione, art. 3.

**Fallimento e procedure concorsuali - Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Procedura di amministrazione straordinaria cosiddetta «accelerata» - Esercizio delle azioni revocatorie pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Possibilità per i soccombeni in revocatoria di far valere il corrispondente credito nei confronti della procedura in caso di approvazione del concordato - Esclusione, essendo la sentenza di approvazione produttiva di effetti rispetto ai soli creditori per titolo o causa anteriore all'apertura della procedura - Lamentata sostanziale espropriazione del credito - Questione identica ad altra già dichiarata manifestamente infondata - Mancata prospettazione di nuovi motivi di censura - Manifesta infondatezza della questione.**

- D.L. 23 dicembre 2003, n. 347, combinato disposto dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 4-bis, comma 10, come rispettivamente modificato dall'art. 4-ter e sostituito dall'art. 3 del d.l. 3 maggio 2004, n. 119, modificati dalla legge di conversione 5 luglio 2004, n. 166.
- Costituzione, art. 42.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1 e 1-ter, del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347 (Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza), convertito, con modi-

ficazioni, nella legge 18 febbraio 2004, n. 39, come, rispettivamente, modificato dall'art. 4-ter e aggiunto dall'art. 4-quater del decreto-legge 3 maggio 2004, n. 119 (Disposizioni correttive ed integrative della normativa sulle grandi imprese in stato di insolvenza), convertito, con modificazioni, nella legge 5 luglio 2004, n. 166, nonché del combinato disposto degli artt. 6, comma 1, e 4-bis, comma 10, del medesimo decreto-legge n. 347 del 2003, come, rispettivamente, modificato dall'art. 4-ter e sostituito dall'art. 3 del decreto-legge n. 119 del 2004, modificati dalla legge di conversione n. 166 del 2004; promossi con due ordinanze del 25 febbraio 2006 e del 20 febbraio 2006 dal Tribunale ordinario di Parma nei procedimenti civili vertenti, rispettivamente, tra Parmalat s.p.a. in amministrazione straordinaria ed altra e Banca Agricola Mantovana s.p.a., e tra Parmalat s.p.a. in amministrazione straordinaria ed altra e Banca Popolare di Milano soc. coop. a r.l., iscritte ai numeri 328 e 329 del registro ordinanze del 2006 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2006;

Visti gli atti di costituzione di Parmalat s.p.a. in amministrazione straordinaria e Banca Popolare di Milano soc. coop. a r.l., nonché gli atti di intervento di Parmalat s.p.a. e del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella Camera di consiglio del 21 febbraio 2007 il giudice relatore Romano Vaccarella.

Ritenuto che, nel corso di due giudizi civili, con distinte ordinanze del 25 febbraio 2006 (n. 328 r.o. del 2006) e del 20 febbraio 2006 (n. 329 r.o. del 2006), il Tribunale ordinario di Parma — premesso che Parmalat s.p.a., con decreto del Ministro delle attività produttive del 24 dicembre 2003, è stata assoggettata a procedura di amministrazione straordinaria e che lo stesso Tribunale, con sentenza del 27 dicembre 2003, ha dichiarato lo stato di insolvenza della predetta società, con estensione della procedura concorsuale a Parmalat Finanziaria s.p.a. e ad altre società facenti parte di un unico gruppo — ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347 (Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza), convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificato dall'art. 4-ter del decreto-legge 3 maggio 2004, n. 119 (Disposizioni correttive ed integrative della normativa sulle grandi imprese in stato di insolvenza), convertito, con modificazioni, nella legge 5 luglio 2004, n. 166, nella parte in cui consente l'esercizio delle azioni revocatorie previste dagli artt. 49 e 91 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 (Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274), in costanza di un programma di ristrutturazione;

b) nonché, con la sola ordinanza del 20 febbraio 2006, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 6, comma 1-ter, del medesimo decreto-legge n. 347 del 2003, aggiunto dall'art. 4-quater del decreto-legge n. 119 del 2004, come modificato dalla legge di conversione n. 166 del 2004, nella parte in cui dispone che i termini stabiliti dalle disposizioni della sezione III del capo III del titolo secondo del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), si computano a decorrere dalla data di emanazione del decreto di ammissione dell'impresa alla procedura di amministrazione straordinaria e rende applicabile tale disposizione anche in tutti i casi di conversione della procedura in fallimento;

c) in riferimento all'art. 42 Cost., del combinato disposto degli artt. 6, comma 1, e 4-bis, comma 10, del medesimo decreto-legge n. 347 del 2003, come, rispettivamente, modificato dall'art. 4-ter e sostituito dall'art. 3 del decreto-legge n. 119 del 2004, modificati dalla legge di conversione n. 166 del 2004, nella parte in cui prevede «una sostanziale espropriazione del credito» di cui all'art. 71 del regio decreto n. 267 del 1942 (legge fallimentare);

che nella prima ordinanza di rimessione (n. 328 r.o. del 2006) si riferisce che Parmalat s.p.a. in amministrazione straordinaria, in persona del commissario straordinario, ha convenuto in giudizio Banca Agricola Mantovana s.p.a., per sentir revocare, ai sensi dell'art. 67 della legge fallimentare, i pagamenti effettuati da Parmalat s.p.a. a favore della convenuta nel corso del «periodo sospetto» per l'importo complessivamente indicato in citazione, chiedendo, quindi, la condanna della banca al pagamento della corrispondente somma;

che nella seconda ordinanza di rimessione (n. 329 r.o. del 2006) si riferisce che Parmalat s.p.a. in amministrazione straordinaria, in persona del commissario straordinario, ha convenuto in giudizio Banca Popolare di Milano soc. coop. a r. l., per ottenere la revoca, ai sensi dell'art. 67, secondo comma, della legge fallimentare, dei pagamenti eseguiti dalla debitrice a favore della convenuta nel «periodo sospetto», e, conseguentemente, la condanna della stessa banca alla restituzione della corrispondente somma da essa percepita;

che le banche convenute, costituitesi ritualmente nei rispettivi giudizi, hanno resistito alle domande, eccettuando in via pregiudiziale l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2003, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 41 Cost.;

che, quanto alla rilevanza delle sollevate questioni, il giudice rimettente afferma che essa è insita «nella possibilità stessa di proporre l'azione revocatoria» fallimentare, «pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione», grazie alla previsione dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 347 del 2003, e che «la rilevanza riverbera, poi, anche sotto il profilo del computo dei termini del così detto periodo sospetto, in quanto è evidente, che, qualora si superasse la questione precedente, nel corso del processo sarebbe indispensabile esaminare i crediti revocandi a partire da un determinato momento storico in poi, integrante, appunto, il già detto periodo sospetto, all'interno del quale deve ricadere l'atto solutorio oggetto dell'azione revocatoria»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza della questione *sub a)*, in riferimento all'art. 3 Cost., il giudice *a quo*, riproducendo la motivazione di altre ordinanze di rimessione pronunciate dallo stesso Tribunale nelle date del 18 novembre 2005, e del 16, 20 e 23 febbraio 2006, osserva che l'amministrazione straordinaria cosiddetta «accelerata» (introdotta dal decreto-legge n. 347 del 2003) e la procedura di amministrazione straordinaria «ordinaria» (disciplinata dal d.lgs. n. 270 del 1999) si differenziano per quanto attiene alle «fasi di ingresso» ed ai requisiti dimensionali concernenti il numero dei dipendenti e l'entità dei debiti, senza che le innovazioni introdotte dal decreto-legge n. 347 del 2003 alterino i caratteri comuni con quelli della procedura disciplinata dal d.lgs. n. 270 del 1999;

che in entrambe le procedure è prevista l'esperibilità dell'azione revocatoria fallimentare, ma che questa, nella procedura cosiddetta «ordinaria», è consentita «soltanto se è stata autorizzata l'esecuzione di un programma di cessione dei complessi aziendali» (art. 49, comma 1, del d.lgs. n. 270 del 1999), e ciò coerentemente con la *ratio* dell'azione, che, secondo la concezione «indennitaria», mira a ricostituire il patrimonio dell'imprenditore, ovvero, secondo la configurazione «antindennitaria», tende a distribuire le perdite nell'ambito di una cerchia di creditori più ampia rispetto a quella che comprende soltanto i soggetti che sono tali al tempo dell'apertura della procedura;

che, nonostante questa duplice finalità, recuperatoria e redistributiva, non sia conciliabile con una procedura strumentale alla conservazione dell'impresa, la norma denunciata ha irragionevolmente esteso a questa ipotesi l'ambito di applicabilità dell'azione revocatoria fallimentare, interrompendo «immotivatamente quel legame di continuità [...] tra finalità concretamente perseguita dalla procedura e strumenti alla stessa connessi»;

che l'ammissibilità dell'azione nella fase di risanamento dell'impresa ha «ampliato il sacrificio dei terzi, ribaltando la scelta consapevolmente operata con l'art. 49» del d.lgs. n. 270 del 1999, in violazione del canone di ragionevolezza, poiché le azioni disciplinate dai succitati artt. 6 e 49 riguardano procedure analoghe, che coinvolgono interessi omogenei e perseguono il medesimo obiettivo;

che non vale sostenere la compatibilità dell'azione revocatoria con l'ipotesi di cessione dell'attività d'impresa, realizzata mediante un concordato, ad un soggetto terzo (l'assuntore o una diversa società), in quanto la norma censurata prevede in linea generale la proponibilità dell'azione revocatoria anche qualora sia stato autorizzato il programma di ristrutturazione, indipendentemente dalla circostanza che questo sia realizzato secondo le modalità ordinarie (art. 4 del decreto-legge n. 347 del 2003), ovvero mediante un concordato, che può costituire uno degli strumenti del programma di ristrutturazione (art. 4-*bis*, comma 1, dello stesso decreto-legge);

che, sempre quanto alla non manifesta infondatezza della medesima questione, in riferimento all'art. 41 Cost., il giudice *a quo* osserva che il risanamento dell'impresa attuato mediante l'esperimento dell'azione revocatoria fallimentare costituisce un ingiustificato privilegio per l'impresa ammessa alla procedura e realizza un effetto distorsivo della concorrenza, in quanto il ricavato dell'azione revocatoria non è destinato al soddisfacimento dei creditori, ma costituisce una forma di finanziamento forzoso a favore dell'impresa insolvente ed a carico dei terzi;

che, quanto alla non manifesta infondatezza della questione *sub b)*, relativa all'art. 6, comma 1-*ter*, del decreto-legge n. 347 del 2003, il quale fa decorrere il cosiddetto periodo sospetto «dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 2 dell'articolo 2», ossia del decreto ministeriale di ammissione alla procedura, e «si applica anche in tutti i casi di conversione della procedura in fallimento», il Tribunale — rilevato che l'art. 49, comma 2, del d.lgs. n. 270 del 1999 fa decorrere i medesimi termini dalla dichiarazione dello stato di insolvenza, e dunque da un momento successivo a quello indicato dalla norma denunciata — osserva che tale anticipazione sarebbe «del tutto ingiustificata e irragionevole», sì da violare l'art. 3 Cost.;

che, quanto alla non manifesta infondatezza della questione *sub c)*, sollevata in riferimento all'art. 42 Cost., relativa al combinato disposto degli artt. 6, comma 1, e 4-*bis*, comma 10, del decreto-legge n. 347 del 2003, il giudice rimettente — premesso che, in caso di vittorioso esperimento dell'azione revocatoria fallimentare, il creditore soccombente, che abbia restituito la somma percepita, diviene «titolare di un corrispondente diritto di credito, d'ammontare pari a quello della soccombenza», e che il citato art. 4-*bis*, comma 10, stabilisce che, in caso di approvazione del concordato, «la sentenza è provvisoriamente esecutiva e produce effetti nei confronti di tutti i creditori per titolo, fatto, ragione o causa anteriore all'apertura della procedura di amministrazione straordinaria» — osserva che la lettera di tale disposizione non consente al creditore convenuto, che risulti soccombente a seguito dell'esercizio dell'azione revocatoria fallimentare, di far valere, ai sensi dell'art. 71 della legge fallimentare, nei confronti dell'assuntore il suo credito in quanto originato da «un fatto sicuramente posteriore all'apertura della procedura»;

che, nel giudizio di cui all'ordinanza n. 329 r.o. del 2006, si è costituita Banca Popolare di Milano soc. coop. a r.l., parte convenuta nel processo principale, chiedendo che le questioni siano accolte;

che in entrambi i giudizi dinanzi alla Corte si è, altresì, costituita Parmalat s.p.a. in amministrazione straordinaria, in persona del commissario straordinario, la quale ha concluso per l'inammissibilità o, in subordine, per l'infondatezza delle questioni;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità e, comunque, per l'infondatezza delle questioni, richiamando le considerazioni già svolte nei precedenti giudizi e, in particolare, in quelli definiti con la sentenza n. 172 del 2006 di questa Corte, e deducendo l'irrilevanza delle questioni *sub b)* e *sub c)*;

che è intervenuta, altresì, Parmalat s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, la quale ha concluso per l'inammissibilità o, in subordine, per l'infondatezza delle questioni;

che in entrambi i giudizi Parmalat s.p.a. in amministrazione straordinaria e Parmalat s.p.a. hanno depositato memorie illustrative delle rispettive conclusioni, riproducendo le argomentazioni già svolte nei giudizi definiti con l'ordinanza n. 456 del 2006 di questa Corte.

Considerato che il Tribunale ordinario di Parma, con due ordinanze del 20 e del 25 febbraio 2006, dubita della legittimità costituzionale:

*a)* dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347 (Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza), convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificato dall'art. 4-*ter* del decreto-legge 3 maggio 2004, n. 119 (Disposizioni correttive ed integrative della normativa sulle grandi imprese in stato di insolvenza), convertito, con modificazioni, nella legge 5 luglio 2004, n. 166, nella parte in cui consente l'esercizio delle azioni revocatorie previste dagli artt. 49 e 91 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 (Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274), in costanza di un programma di ristrutturazione; questione sollevata in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione;

*b)* nonché, con la sola ordinanza del 20 febbraio 2006 (n. 329 r.o. del 2006), dell'art. 6, comma 1-*ter*, del medesimo decreto-legge n. 347 del 2003, aggiunto dall'art. 4-*quater* del decreto-legge n. 119 del 2004, come modificato dalla legge di conversione n. 166 del 2004, nella parte in cui dispone che i termini stabiliti dalle disposizioni della sezione III del capo III del titolo secondo del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), si computano a decorrere dalla data di emanazione del decreto di ammissione dell'impresa alla procedura di amministrazione straordinaria e rende applicabile tale disposizione anche in tutti i casi di conversione della procedura in fallimento; questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.;

*c)* del combinato disposto degli artt. 6, comma 1, e 4-*bis*, comma 10, del medesimo decreto-legge n. 347 del 2003, come, rispettivamente, modificato dall'art. 4-*ter* e sostituito dall'art. 3 del decreto-legge n. 119 del 2004,

modificati dalla legge di conversione n. 166 del 2004, nella parte in cui prevede «una sostanziale espropriazione del credito» di cui all'art. 71 del regio decreto n. 267 del 1942 (legge fallimentare); questione sollevata in riferimento all'art. 42 Cost.;

che, ponendosi con entrambe le ordinanze di rimessione questioni analoghe, i relativi giudizi devono essere riuniti;

che, relativamente alla questione sollevata in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., concernente l'esperibilità delle azioni revocatorie nel corso di una procedura di amministrazione straordinaria il cui programma preveda un concordato con assuntore, non sono addotte argomentazioni, nemmeno negli scritti difensivi delle parti private, che possano indurre questa Corte a pervenire a conclusioni diverse da quelle di cui alla sentenza n. 172 del 2006 ed alla successiva ordinanza n. 409 del 2006;

che tale questione, dunque, è manifestamente infondata, dovendosi ribadire che la procedura di amministrazione straordinaria ai sensi della cosiddetta «legge Marzano», ove nel programma di ristrutturazione sia inserito un concordato con assunzione, quale «parte integrante» di esso (art. 4-*bis*, comma 5, del decreto-legge n. 347 del 2003), al fine di provvedere alla «soddisfazione dei creditori» (art. 4-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 347 del 2003), si caratterizza come procedura liquidatoria, e non già di risanamento, sin dalla fase iniziale, posto che il complesso delle attività dell'imprenditore insolvente è destinato ad essere trasferito all'assuntore, per cui è escluso in radice che la procedura sia indirizzata a consentire allo stesso debitore di recuperare «la capacità di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni» alla scadenza del programma (artt. 70, comma 1, lettera *b*, e 74, comma 1, lettera *b*, del d.lgs. n. 270 del 1999);

che la finalità liquidatoria della procedura giustifica il promovimento delle «azioni revocatorie previste dagli articoli 49 e 91» del d.lgs. n. 270 del 1999 (art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 347 del 2003), in vista della cessione delle medesime all'assuntore «come patto di concordato» (art. 4-*bis*, comma 1, lettera *c-bis*, del decreto-legge n. 347 del 2003), essendo proprio tale cessione lo strumento che consente di incrementare le risorse da destinare (direttamente o indirettamente) al soddisfacimento dei creditori concorrenti, sicché non può dirsi che dette azioni siano esercitate a vantaggio dell'imprenditore insolvente, il quale non è affatto rimesso in condizione di riprendere l'attività economica, ma viene espropriato di tutti i suoi beni, né dell'assuntore del concordato, il quale è tenuto ad attribuzioni corrispettive della *cessio bonorum* a beneficio dei creditori;

che la finalità liquidatoria della procedura, e, quindi, la proponibilità o meno dell'azione revocatoria, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. 10 marzo 2006, n. 5301), deve essere accertata con riferimento al momento della decisione sull'azione medesima, e non già con riferimento al momento dell'apertura della procedura;

che, pertanto, conclusivamente, deve escludersi che, nella indicata fattispecie, in cui si realizza la condizione di proponibilità delle azioni revocatorie posta dall'art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 347 del 2003 («purché si traducano in un vantaggio per i creditori»), l'esercizio delle medesime azioni, da un lato, contrasti con le finalità recuperatorie e redistributive proprie di esse e, dall'altro, possa produrre alcun effetto distorsivo della concorrenza, essendo evidente che dette azioni assolvono la medesima funzione per la quale sono previste nel fallimento;

che, peraltro, esula del tutto dal *thema decidendum* ogni valutazione di conformità costituzionale di ogni altro profilo dell'attuale disciplina delle azioni revocatorie, quanto a presupposti, condizioni ed effetti, nell'ambito del sistema concorsuale, come pure delle disposizioni del decreto-legge n. 347 del 2003 concernenti il concordato;

che analoga pronuncia di manifesta infondatezza deve emettersi riguardo alle altre questioni sollevate in ordine al *dies a quo* del cosiddetto «periodo sospetto» ed in ordine alla «sostanziale espropriazione» che, del suo credito, subirebbe il soggetto nei cui confronti sia stata vittoriosamente esperita l'azione revocatoria, non essendo state prospettate argomentazioni diverse da quelle già esaminate da questa Corte con l'ordinanza n. 456 del 2006;

che, infatti, quanto alla scelta del legislatore di far decorrere il termine per le azioni revocatorie, a ritroso, dal decreto ministeriale di ammissione alla procedura in luogo che dalla sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza, essa non può dirsi lesiva del principio di parità di trattamento di situazioni analoghe, né irragionevole, dal

momento che la procedura di cui al d.lgs. n. 270 del 1999 inizia con la sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza, la quale sentenza, invece, nella procedura ex decreto-legge n. 347 del 2003, segue il decreto ministeriale di ammissione; è proprio tale atto a determinare «lo spossessamento del debitore e l'affidamento al commissario straordinario della gestione dell'impresa e dell'amministrazione dei beni dell'imprenditore insolvente» (art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 347 del 2003); analogamente, nella liquidazione coatta amministrativa il termine per l'esercizio delle azioni revocatorie decorre dal provvedimento di apertura della procedura (art. 203 della legge fallimentare) e, pertanto, dal decreto ministeriale che ordina la liquidazione, se questo precede la sentenza di accertamento dello stato di insolvenza;

che, quanto alla pretesa «espropriazione», che subirebbe il terzo soccombente in revocatoria, a prescindere dalla pertinenza del parametro costituzionale evocato, appare erroneo il presupposto interpretativo da cui muove il rimettente, essendo principio giurisprudenziale incontrovertito quello secondo il quale la revoca del pagamento elimina l'effetto estintivo dell'adempimento e, pertanto, non crea *ex novo* un credito, ma fa risorgere, insoddisfatto, il credito originario con il suo carattere concorsuale e, conseguentemente, rende applicabile il disposto dell'art. 71 della legge fallimentare.

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

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1 e 1-ter, del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347 (Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza), convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 2004, n. 39, come, rispettivamente, modificato dall'art. 4-ter e aggiunto dall'art. 4-quater del decreto-legge 3 maggio 2004, n. 119 (Disposizioni correttive ed integrative della normativa sulle grandi imprese in stato di insolvenza), convertito, con modificazioni, nella legge 5 luglio 2004, n. 166, nonché del combinato disposto degli artt. 6, comma 1, e 4-bis, comma 10, del medesimo decreto-legge n. 347 del 2003, come, rispettivamente, modificato dall'art. 4-ter e sostituito dall'art. 3 del decreto-legge n. 119 del 2004, modificati dalla legge di conversione n. 166 del 2004, questioni sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Parma con le ordinanze in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* VACCARELLA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 5 aprile 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

## N. 119

*Ordinanza 21 marzo - 5 aprile 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Contenzioso tributario - Tutela cautelare - Sentenza di primo grado - Possibilità di sospensione dell'esecuzione in pendenza di appello per grave pregiudizio - Esclusione - Lamentata violazione del principio di ragionevolezza e del diritto di difesa - Manifesta inammissibilità della questione sotto diversi e concorrenti profili.**

- D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 49; legge 30 dicembre 1991, n. 413, art. 30, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## 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. 49 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413); dell'art. 30, comma 1, della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale); dell'art. 283 del codice civile e dell'art. 33 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), promosso con ordinanza dell'8 maggio 2006 dalla Commissione tributaria regionale del Veneto sui ricorsi riuniti proposti da Antares s.a.s. contro l'Agenzia delle Entrate - Ufficio di San Donà di Piave ed altra, iscritta al n. 449 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, 1<sup>a</sup> serie speciale, edizione straordinaria del 2 novembre 2006;

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

Udito nella Camera di consiglio del 7 marzo 2007 il giudice relatore Romano Vaccarella;

Ritenuto che la Commissione tributaria regionale del Veneto, investita dell'appello avverso alcune sentenze della Commissione tributaria provinciale di Venezia, con ordinanza dell'8 maggio 2006, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dell'art. 49 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), e dell'art. 30, comma 1, della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), nella parte in cui escludono che il giudice d'appello possa, su istanza della parte privata soccombente in primo grado, «sospendere gli effetti della sentenza impugnata ai sensi dell'art. 283 cod. proc. civ., in presenza del grave pregiudizio dalla sua esecuzione»;

che, in punto di fatto, il giudice rimettente riferisce che una società in accomandita semplice e i soci di essa hanno proposto appello avverso le sentenze con cui la Commissione tributaria provinciale di Venezia ha respinto i ricorsi proposti avverso avvisi di accertamento per imposte IVA, IRPEF e ILOR, relative a vari anni;

che, a seguito della pronuncia delle sentenze di primo grado, la concessionaria della riscossione ha notificato ai contribuenti, società e soci, le cartelle esattoriali per la riscossione provvisoria dell'IVA ed ha iscritto ipoteca su un immobile di uno dei soci, dopo che, sul proposto gravame, era stata già pronunciata sentenza non definitiva di rigetto delle eccezioni pregiudiziali e preliminari di merito, era stata disposta consulenza tecnica contabile ed era stata respinta dalla medesima Commissione regionale un'istanza di sospensione dell'esecuzione delle sentenze di primo grado;

che, secondo il giudice rimettente, l'istanza di sospensione ora al suo esame non è ammissibile, in quanto l'art. 49 del d.lgs. n. 546 del 1992, disponendo che alle impugnazioni delle sentenze delle commissioni tributarie «si applicano le disposizioni del titolo III, capo I, del libro II del codice di procedura civile, escluso l'art. 337», priva il giudice tributario d'appello del potere di sospendere l'efficacia esecutiva sia della sentenza di primo grado in pendenza dell'appello (art. 283 cod. proc. civ.), sia della sua stessa sentenza di secondo grado in pendenza del ricorso per cassazione (art. 373 cod. proc. civ.), come confermerebbero tanto l'art. 47, comma 4, del d.lgs. n. 546 del 1992 (dichiarando «non impugnabile» l'ordinanza con cui la commissione tributaria provinciale provvede sull'istanza di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato), quanto l'inapplicabilità al procedimento di appello delle disposizioni relative alla tutela cautelare dettate per il procedimento di primo grado, in quanto non compatibili con la disciplina del gravame (art. 61 del d.lgs. n. 546 del 1992);

che, quanto alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* osserva che sussisterebbero nella specie i presupposti per l'accoglimento dell'istanza di sospensione delle impugnate sentenze di primo grado, sia in ordine al *fumus boni iuris* (dalla espletata consulenza tecnica sarebbe emerso che il debito fiscale è di gran lunga inferiore a quello accertato dall'amministrazione), sia in ordine al *periculum in mora*, data la gravità del danno che deriverebbe al contribuente dalla vendita dell'immobile ipotecato, a fronte dell'interesse dell'amministrazione alla riscossione, già adeguatamente salvaguardato dalla garanzia reale;

che, quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice rimettente osserva, in riferimento all'art. 3 Cost., che, data la generalità della giurisdizione delle commissioni tributarie riguardo ai «tributi di ogni genere e specie comunque denominati» (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992), «non è conforme a razionalità che la commissione regionale non possa sospendere l'esecuzione della sentenza appellata come avviene nel secondo grado del giudizio civile ed amministrativo, anch'essi caratterizzati dall'identico requisito della generalità di giurisdizione» e che «nel solo giudizio tributario il contribuente debba inevitabilmente soggiacere alla sentenza», pur quando il pregiudizio derivante dall'esecuzione di essa non sia pienamente risarcibile;

che, in riferimento all'art. 24 Cost., la «inesenzialità della piena tutela cautelare alla garanzia del diritto di difesa nel processo tributario» non è «ulteriormente giustificabile alla luce dell'estensione alle commissioni delle garanzie di imparzialità proprie dell'ordinamento giudiziario, dell'equiparazione del processo tributario a quello ordinario e del progressivo recedere della natura privilegiata del credito tributario»;

che, con l'applicazione alle nomine, ai trasferimenti e agli incarichi dei componenti delle commissioni tributarie di regole proprie dell'ordinamento giudiziario — come previsto dall'art. 3-bis del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248 — «cade ogni residua perplessità sulla garanzia d'indipendenza, di imparzialità e di professionalità dei giudici tributari al corretto esercizio della funzione cautelare anche nella modalità di sospensione delle sentenze»;

che, infine, l'introduzione di ulteriori norme proprie del processo civile — ad opera del medesimo art. 3-bis del decreto-legge n. 203 del 2005 — è indice della volontà del legislatore di «equiparare l'andamento del processo tributario a quello ordinario di cognizione, caratterizzato da pienezza di tutela cautelare anche in appello»;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per l'infondatezza della questione, osservando che, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, la garanzia della tutela cautelare deve ritenersi imposta solo fino alla emanazione nel processo di una pronuncia di merito di primo grado, di talché la previsione di mezzi di cautela nelle fasi successive è rimessa alla discrezionalità del legislatore, e che la diversa ampiezza dei poteri cautelari attribuiti al giudice tributario rispetto a quello civile e amministrativo trova la sua non irragionevole giustificazione nella necessità di contemperamento tra la pretesa del contribuente e la preminente esigenza pubblica di assicurare il flusso delle entrate tributarie e, dunque, nella peculiare natura delle controversie oggetto della giurisdizione tributaria.

Considerato che la Commissione tributaria regionale del Veneto dubita in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 49 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), e dell'art. 30, comma 1, della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), nella parte in cui escludono che il giudice d'appello possa «sospendere gli effetti della sentenza impugnata ai sensi dell'art. 283 cod. proc. civ., in presenza del grave pregiudizio dalla sua esecuzione»;

che la questione è manifestamente inammissibile, non soltanto perché l'istanza di sospensione — come riferisce il giudice *a quo* — è stata reiterata dopo il suo rigetto *in limine* dell'appello e perché le sopravvenute disposizioni di legge ricordate dal rimettente non incidono su quanto questa Corte ha statuito a proposito di identiche questioni con varie decisioni (sentenza n. 165 del 2000, ordinanze n. 325 del 2001 e n. 217 del 2000), non considerate dall'ordinanza di rimessione, ma anche perché oggetto del provvedimento di sospensione non potrebbe mai essere la sentenza che ha respinto l'impugnazione, bensì semmai il provvedimento impositivo la cui impugnazione è stata rigettata in primo grado.

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. 49 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), e dell'art. 30, comma 1, della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale del Veneto con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* VACCARELLA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 5 aprile 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 120

Ordinanza 21 marzo - 5 aprile 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Istruzione - Istituti e scuole di istruzione secondaria, licei artistici e istituti d'arte - Conferimento di incarichi di presidenza annuali - Disposizioni sulla riserva di posti per i disabili - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione nonché lamentata incidenza sul diritto al lavoro - Sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice a quo.**

- D.L. 28 maggio 2004, n. 136 (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186), art. 8-bis.
- Costituzione, artt. 3, 4, 38 e 97.

## 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. 8-bis del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), promosso con ordinanza del 20 marzo 2006 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia — sezione staccata di Lecce, sul ricorso proposto da Campa Marino ed altri nei confronti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altri, iscritta al n. 452 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2006.

Udito nella Camera di consiglio del 21 marzo 2007 il giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale della Puglia — sezione staccata di Lecce, ha sollevato — in riferimento agli artt. 3, 4, 38 e 97 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-bis del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186;

che, secondo la disposizione impugnata, le riserve di posti previste dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili), si applicano alle procedure concorsuali relative al reclutamento dei dirigenti scolastici (art. 29 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), incluse quelle per il conferimento degli incarichi di presidenza, di durata annuale, negli istituti e nelle scuole di istruzione secondaria, nei licei artistici e negli istituti d'arte;

che dinanzi al Tribunale pende il giudizio promosso da alcuni docenti — inseriti nella graduatoria provinciale «B» di Lecce relativa agli incarichi annuali di dirigenza scolastica per il settore formativo della scuola primaria e secondaria di primo grado per l'anno scolastico 2005/2006 — per l'annullamento, previa sospensiva, della graduatoria nella parte in cui è riconosciuto ai concorrenti, mediante l'annotazione accanto al loro nominativo delle sigle «N» (Invalido civile) ed «M» (Orfano o vedovo di guerra, per servizio o per lavoro), il diritto alla riserva dei posti in applicazione dell'art. 8-bis suddetto;

che il giudice rimettente, nel richiamare una precedente ordinanza di rimessione alla Corte su identica questione (poi decisa con la sentenza n. 190 del 2006), ne ripercorre le argomentazioni in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza;

che, in particolare, si sofferma sull'interpretazione ritenuta più plausibile sia della legge n. 68 del 1999, sia della norma impugnata, ritenendo che presupposto della prima è lo stato di disoccupazione e presupposto della

seconda lo stato di precedente occupazione, con ciò introducendosi una deroga al corretto principio per cui le quote di riserva nelle assunzioni presso le pubbliche amministrazioni postulano necessariamente lo stato di disoccupazione, anche dopo la legge n. 68 del 1999;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il Collegio richiama la giurisprudenza costituzionale in tema di assunzioni privilegiate nell'impiego pubblico, secondo la quale la tutela delle categorie protette, accordata consentendo il più agevole reperimento di un'occupazione, andrebbe ragionevolmente temperata con l'interesse, di pari rango costituzionale, a che la pubblica amministrazione possa disporre di strumenti di selezione volti alla provvista di impiegati idonei allo svolgimento delle funzioni;

che, d'altra parte, aggiunge il Tribunale amministrativo regionale, nella Costituzione non è rinvenibile una tutela delle categorie protette estesa dal momento dell'ingresso nel mondo del lavoro al successivo sviluppo della carriera, prescindendo dall'interesse di altri soggetti, già presenti o aspiranti a farvi ingresso, oltre che dall'interesse dell'amministrazione;

che, pertanto, secondo il giudice *a quo*, l'art. 8-bis, contrasta: con l'art. 3 Cost., atteso che il riconoscimento della tutela incondizionata alle categorie protette comprimerebbe posizioni giuridiche professionali consolidate in capo ad altri soggetti, come nel caso di specie i controinteressati del giudizio principale; con l'art. 4 Cost., per gli stessi motivi, essendo il parametro evocato volto a promuovere le condizioni idonee a rendere effettivo l'esercizio del diritto al lavoro, mentre la norma censurata violerebbe il diritto al lavoro di coloro che perdono il posto; con l'art. 38, terzo comma, Cost., atteso che la norma impugnata, non limitandosi a favorire l'avviamento professionale, ma promuovendo indiscriminatamente lo sviluppo di carriera, supererebbe gli adeguati livelli di tutela imposti dal rispetto dei canoni di solidarietà che devono ispirare la legislazione sociale, specialmente in materia di impiego pubblico; con l'art. 97 Cost., violando i canoni di buon andamento e imparzialità, mediante la compressione dell'esigenza della pubblica amministrazione alla selezione dei soggetti maggiormente idonei a ricoprire le posizioni di responsabilità, in tal modo travalicando l'ambito di tutela riconoscibile ai soggetti svantaggiati dagli artt. 3, 4, e 38 Cost.

Considerato che è all'esame della Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-bis del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, sollevata in riferimento agli artt. 3, 4, 38 e 97 della Costituzione;

che, successivamente alla proposizione della questione, questa Corte, con la sentenza n. 190 del 2006, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8-bis del decreto-legge n. 136 del 2004, nella parte in cui si riferisce alle procedure per il conferimento degli incarichi di presidenza e, data l'evidente connessione tra le predette procedure e quelle concorsuali per il reclutamento dei dirigenti scolastici previste dall'art. 29 del d.lgs. n. 165 del 2001, cui rinvia la norma impugnata, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale consequenziale della parte residua dello stesso articolo 8-bis;

che, pertanto, va ordinata la restituzione degli atti al giudice rimettente, al fine di una nuova valutazione della rilevanza della questione proposta, alla luce della predetta sopravvenuta sentenza di questa Corte n. 190 del 2006.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Ordina la restituzione degli atti al giudice rimettente.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* CASSESE

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 5 aprile 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

## N. 121

*Sentenza 21 marzo - 5 aprile 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorsi delle Regioni Toscana, Piemonte e Liguria - Impugnazione di numerose disposizioni della legge finanziaria 23 dicembre 2005, n. 266 - Trattazione del comma 291 dell'art. 1 - Decisione sulle altre disposizioni riservata a separate pronunce.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 291.
- Costituzione, art. 117, commi terzo, quarto e sesto.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Criteri e modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali (ASL), delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, degli istituti zooprofilattici sperimentali e delle aziende ospedaliere universitarie - Determinazione con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze - Ricorsi delle Regioni Toscana, Piemonte e Liguria - Asserita violazione della competenza legislativa regionale concorrente o residuale e denunciata attribuzione al Ministro di potestà regolamentare in materia non di competenza esclusiva dello Stato - Esclusione - Intervento legislativo riconducibile alla materia armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, che non preclude l'esercizio di puntuali poteri amministrativi, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 291.
- Costituzione, art. 117, commi terzo, quarto e sesto.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, 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, comma 291, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), promossi con ricorsi delle Regioni Toscana, Piemonte e Liguria, notificati il 22, il 24 e il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 28 febbraio e il 3 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 28, 35 e 38 del registro ricorsi 2006.

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

Udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2007 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Emiliano Amato per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con tre distinti ricorsi le Regioni Toscana, Piemonte e Liguria hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006) e, tra di esse, del comma 291 dell'articolo 1.

Tale disposizione prevede che, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono definiti i criteri e le modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura, degli istituti zooprofilattici e delle aziende ospedaliere universitarie.

2.1. — Le ricorrenti Regioni Toscana e Piemonte ascrivono la previsione alla materia concorrente dell'organizzazione del sistema sanitario e ritengono che essa sia in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto la disciplina dei criteri e le modalità della certificazione dei bilanci delle istituzioni sanitarie rientrerebbe nella normazione di dettaglio di propria competenza.

Secondo la Regione Toscana, la disposizione impugnata violerebbe, inoltre, l'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, in quanto demanderebbe ad un regolamento statale la disciplina normativa di una materia non di competenza esclusiva dello Stato.

2.2. — La Regione Liguria sviluppa analoghe censure, sostenendo che la disposizione impugnata è lesiva delle proprie competenze normative concorrenti in materia di tutela della salute e di ricerca scientifica e tecnologica (articolo 117, terzo comma, della Costituzione), ed esclusive in materia di agricoltura e zootecnia (articolo 117, comma quarto, della Costituzione).

Secondo la Regione Liguria, a fondamento della legittimità dell'articolo 1, comma 291, della legge n. 266 del 2005 non potrebbe essere invocata la competenza statale a determinare i principi fondamentali delle materie concorrenti della tutela della salute e della ricerca scientifica e tecnologica, sia perché questi non potrebbero che risultare da fonti di rango legislativo sia perché le modalità della certificazione avrebbero indubbia natura di dettaglio.

La disposizione impugnata si porrebbe, poi, in contrasto con l'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, qualora al decreto ministeriale da questa previsto fosse da riconoscere natura regolamentare. Né essa potrebbe giustificarsi in base al non più sussistente potere statale di indirizzo e coordinamento, espressamente escluso, «per le materie concorrenti e residuali», dall'articolo 8, comma 6, ultima parte, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

La difesa regionale esclude, pure, che l'articolo 1, comma 291, della legge n. 266 del 2005 possa giustificarsi in base alla competenza statale esclusiva in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico» o a quella concorrente in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

A dire della ricorrente, «la certificazione dei bilanci» sarebbe un aspetto «interno» dell'organizzazione degli enti e, di per sé, non toccherebbe alcun profilo del coordinamento con dati o attività di altri soggetti. Al più, aggiunge la Regione Liguria, potrebbe ammettersi che abbia natura di principio fondamentale l'obbligo di certificazione dei bilanci, ma non potrebbe riconoscersi allo Stato anche la determinazione dei criteri e delle modalità attuative di detto obbligo.

2.3. — Le Regioni Piemonte e Liguria rimarcano, infine, che il coinvolgimento delle autonomie territoriali, attraverso la Conferenza permanente Stato-Regioni, nel procedimento di approvazione del decreto statale sarebbe irrilevante, dato che questo atto esaurirebbe ogni ambito di una disciplina spettante invece alla competenza legislativa regionale.

3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito sostenendo l'infondatezza dei ricorsi.

Secondo la difesa erariale, l'articolo 1, comma 291, della legge n. 266 del 2005 non atterrebbe tanto all'organizzazione sanitaria, quanto al coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione, materia, il cui presupposto sarebbe l'omogeneità dei criteri di raccolta e che rientrerebbe nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione.

4. — In prossimità dell'udienza la Regione Liguria ha depositato una memoria, nella quale contesta la tesi, sostenuta dall'Avvocatura generale dello Stato, della riconducibilità della norma impugnata alla materia del coordinamento informativo, statistico ed informatico (articolo 117, secondo comma, lettera *r*, della Costituzione).

La difesa regionale sostiene, invece, che la certificazione dei bilanci riguarda la regolarità del processo di spesa nelle materie in cui operano gli enti previsti dal comma 291 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005, ovvero la sanità e, in parte, la ricerca scientifica e l'agricoltura.

La Regione Liguria rammenta, inoltre, che nell'ordinamento già sussistono previsioni che assicurano il coordinamento statistico ed informativo dei bilanci di detti enti.

5. — In prossimità dell'udienza pubblica pure la Regione Toscana ha presentato una memoria, nella quale anch'essa contesta, con argomenti analoghi, la tesi difensiva del Presidente del Consiglio dei ministri.

La difesa regionale ricorda, inoltre, che la Regione Toscana ha avviato, ai sensi degli articoli 125 e seguenti della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), un progetto per la certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie, imponendo la rispondenza dei dati contabili alle operazioni effettivamente svolte, «nel rispetto delle regole e dei principi fissati dai dottori e ragionieri commercialisti».

La Regione Toscana sostiene, poi, che la competenza legislativa dello Stato in materia dovrebbe limitarsi all'imposizione dell'obbligo di certificazione dei bilanci, restando nella competenza regionale la definizione delle relative modalità attuative.

La Regione prospetta, infine, la violazione dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, in quanto la disposizione impugnata prevede un regolamento statale al di fuori delle materie di competenza esclusiva di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione.

6. — In prossimità dell'udienza pubblica il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato due memorie, di identico contenuto, nei giudizi promossi dalle Regioni Piemonte e Toscana.

La difesa erariale sostiene che l'impugnato comma 291 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005, risponde ad esigenze di coordinamento della finanza pubblica e che la ivi prevista attività di certificazione dei bilanci è necessaria al fine di disporre di dati omogenei in campo nazionale e comunitario in riferimento ad un settore di notevolissima incidenza economica, quale la spesa sanitaria.

L'Avvocatura ricorda, inoltre, l'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 in materia di finanziamento della spesa sanitaria e sostiene che la periodica verifica degli impegni assunti dalle Regioni si basa sulla certezza della situazione finanziaria dei sistemi sanitari regionali. In questo ambito la prevista certificazione con modalità e criteri omogenei dei bilanci sarebbe indispensabile per garantire la certezza e la confrontabilità dei dati affluenti ai Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze.

La prevista intesa della Conferenza Stato-Regioni, secondo la difesa erariale, varrebbe, d'altro canto, ad assicurare il momento concertativo con le Regioni.

L'Avvocatura dello Stato sostiene, infine, la coerenza e la razionalità della disposizione impugnata, diretta a garantire gli accordi intervenuti tra lo Stato e gli enti territoriali nel settore sanitario e la tutela del patto interno di stabilità, il tutto nell'ambito di un comune sforzo diretto al contenimento della spesa, pur nell'assicurazione dei livelli essenziali di assistenza.

*Considerato in diritto*

1. — Le Regioni Toscana, Piemonte e Liguria hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006) e, tra di esse, del comma 291 dell'articolo 1.

1.1. — L'articolo 1, comma 291, della legge n. 266 del 2005 prevede che con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono definiti i criteri e le modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura, degli istituti zooprofilattici e delle aziende ospedaliere universitarie.

2. — Le Regioni ricorrenti, con argomentazioni sostanzialmente simili, censurano questa disposizione in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, contestando la natura di dettaglio della disciplina demandata al decreto statale, relativa ai criteri ed alle modalità della certificazione dei bilanci delle istituzioni sanitarie ed assimilate, ovvero ad ambiti di disciplina riconducibili, a seconda delle varie prospettive possibili, a materie comunque concorrenti, quali l'organizzazione sanitaria, la ricerca scientifica e tecnologica o l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica.

La sola Regione Liguria denuncia anche la violazione dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, in riferimento alle proprie competenze esclusive in materia di agricoltura e zootecnia.

Le Regioni Toscana e Liguria lamentano, altresì, la violazione dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, in quanto l'articolo 1, comma 291, della legge n. 266 del 2005 demanda ad un regolamento statale la disciplina normativa di una materia non di competenza esclusiva dello Stato.

3. — I tre ricorsi, limitatamente all'impugnazione dell'articolo 1, comma 291, della legge n. 266 del 2005, risultano connessi per oggetto e possono pertanto essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia.

4. — Le questioni non sono fondate.

4.1. — La certificazione dei bilanci trova il suo fondamento giuridico nell'esigenza di garantire la chiarezza, la veridicità e la correttezza dei bilanci medesimi e, più in generale, della contabilità di un soggetto economico.

Nella specie, la previsione della certificazione dei bilanci per le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura, gli istituti zooprofilattici e le aziende ospedaliere universitarie ovvero per amministrazioni pubbliche del settore sanitario ha il chiaro scopo di garantire un maggiore controllo su questi rilevanti e numerosi centri autonomi di spesa pubblica.

Si tratta, pertanto, di un intervento normativo da ascrivere alla materia concorrente dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento delle finanze pubbliche.

4.2. — In questo ambito, allo Stato spetta indiscutibilmente la previsione dei principi fondamentali della materia. Ed è sicuramente un principio fondamentale della materia quello di imporre agli enti in questione la certificazione dei bilanci.

Senonché, come la giurisprudenza di questa Corte ha già rilevato (sentenza n. 376 del 2003) il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo.

In questa specifica materia, non può, infatti, ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità di prevedere e disciplinare siffatti poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Infatti il carattere «finalistico» dell'azione di coordinamento non solo giustifica la posizione di principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost., ma anche la collocazione a livello centrale di poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento — che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali — possa essere concretamente realizzata.

La giurisprudenza di questa Corte (si veda, ancora, la sentenza n. 376 del 2003) ha, peraltro, chiarito che i poteri in questione devono essere configurati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto alle quali l'azione di coordinamento non può mai trasformarsi in attività di direzione o in un indebito condizionamento dell'autonomia regionale.

4.3. — Il potere attribuito dall'impugnato comma 291 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005 ai Ministri della salute e dell'economia e delle finanze può e deve essere inteso in armonia con i criteri ora indicati: vale a dire, come potere di adottare le misure tecniche necessarie per assicurare che la certificazione dei bilanci delle istituzioni del settore sanitario avvenga con criteri e modalità idonee a garantirne l'effettività e l'efficacia, nonché al fine di consentire la comparabilità dei dati a livello nazionale.

4.4. — L'esercizio di tale potere risulta, d'altra parte, subordinato all'intesa in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto.

Questa forma di coinvolgimento delle Regioni appare pienamente coerente con la giurisprudenza di questa Corte, sopra richiamata, laddove richiede, *in subiecta materia*, una garanzia procedimentale dell'autonomia regionale.

Inoltre, la previsione dell'intesa appare sufficiente a contrastare l'eventuale assunzione, da parte del decreto medesimo, di contenuti lesivi dell'autonomia garantita agli enti territoriali: ferma restando, naturalmente, la possibilità per questi ultimi di esperire, nell'ipotesi di lesione della propria autonomia, i rimedi consentiti dall'ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzione davanti a questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Toscana, Piemonte e Liguria nei confronti di altre disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 291, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Piemonte e Liguria, con i ricorsi indicati in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* MADDALENA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 5 aprile 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 122

Ordinanza 21 marzo - 5 aprile 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Polizia di Stato - Personale dei ruoli civili - Esclusione del collocamento in ausiliaria per il personale non soggetto al regime pensionistico contributivo e mancata estensione dell'incremento del montante contributivo per il personale assoggettato al regime pensionistico interamente retributivo - Lamentato contrasto con il principio di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Questioni prospettate in via alternativa, una delle quali analoga ad altra già dichiarata manifestamente infondata, nonché carenza di motivazione e di indicazioni univoche sulla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità.**

- D.Lgs. 30 aprile 1997, n. 165, art. 3, commi 1, 2 e 7.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

### 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. 3 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 165 (Attuazione delle deleghe conferite dall'articolo 2, comma 23, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e dall'articolo 1, commi 97, lettera g), e 99, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in materia di armonizzazione al regime previdenziale generale dei trattamenti pensionistici del personale militare, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché del personale non contrattualizzato del pubblico impiego), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, sul ricorso proposto da S. Z. contro il Ministero dell'interno, con ordinanza del 25 gennaio 2005, iscritta al n. 430 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2005.

Visti l'atto di costituzione di S. Z. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
Udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2007 il giudice relatore Francesco Amirante;

Uditi l'avvocato Aldo Tigano per S. Z. e l'avvocato dello Stato Aldo Linguiti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio promosso da un ispettore superiore della Polizia di Stato per l'annullamento del provvedimento col quale il Ministro dell'interno aveva respinto la sua richiesta di collocamento in ausiliaria, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con ordinanza del 23 febbraio 2001, sollevava questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 3 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 165 (Attuazione delle deleghe conferite dall'articolo 2, comma 23, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e dall'articolo 1, commi 97, lettera g), e 99, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in materia di armonizzazione al regime previdenziale generale dei trattamenti pensionistici del personale militare, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché del personale non contrattualizzato del pubblico impiego), nella parte in cui non prevede la possibilità di collocamento in ausiliaria di tutto il personale indicato nell'art. 1 del medesimo decreto, e perciò anche degli appartenenti alla Polizia di Stato;

che questa Corte, con l'ordinanza n. 387 del 2002, dichiarava detta questione manifestamente infondata, sul rilievo che il personale di cui all'art. 1 del citato d.lgs. n. 165 del 1997 escluso dall'applicazione dell'istituto dell'ausiliaria ha diritto, nel momento in cui cessa dal servizio per raggiungimento dei limiti di età, ad un incre-

mento del montante individuale dei contributi pari a cinque volte la base imponibile dell'ultimo anno di servizio moltiplicata per l'aliquota di computo della pensione (art. 3, comma 7), incremento che assume carattere compensativo della mancata applicazione dell'istituto dell'ausiliaria;

che, nel prosieguo del giudizio principale, il ricorrente precisava che il suddetto istituto «compensativo» non poteva trovare applicazione nella specie, in quanto il trattamento pensionistico a lui spettante era da liquidare per intero con il sistema retributivo, mentre l'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 1997 fa riferimento alle pensioni liquidate in tutto o in parte col sistema contributivo;

che sulla base di tali osservazioni, confermate anche dalla documentazione acquisita tramite l'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), il T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con ordinanza del 25 gennaio 2005, ha nuovamente sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 3 del d.lgs. n. 165 del 1997, *a)* nella parte in cui, ai commi 1 e 2, non prevede la possibilità del collocamento in ausiliaria di tutto il personale appartenente alle forze di polizia ad ordinamento civile, non soggetto al regime pensionistico contributivo di cui alla legge 8 agosto 1995, n. 335; ovvero, *b)* nella parte in cui, al comma 7, non estende il beneficio dell'incremento del montante contributivo agli appartenenti alle forze di polizia che, per ragioni di anzianità di servizio, sono assoggettati al regime pensionistico interamente retributivo;

che il ricorrente, posto in congedo, per raggiunti limiti di età, a decorrere dal 1° settembre 2000, avrebbe teoricamente diritto — secondo quanto afferma il T.a.r. remittente — ad essere trattenuto in ausiliaria fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età, ossia fino al mese di agosto 2005, il che dà conto della permanenza di un interesse del medesimo a vedersi riconosciuto il diritto all'applicazione di tale istituto;

che a tale trattenimento osta il tenore letterale della norma censurata da cui risulta, senza possibilità di dubbio, che il collocamento in ausiliaria è un istituto che riguarda esclusivamente il personale militare;

che, fatte queste premesse in punto di rilevanza, il T.a.r. siciliano osserva che la non manifesta infondatezza della questione emerge «chiaramente, nei termini in cui è stata già prospettata con la precedente ordinanza di rimessione n. 392 del 2001, seppur nei limiti in cui la norma dell'art. 3, d.lgs. n. 165 del 1997 venga ad essere applicata a quei dipendenti che (come il ricorrente) risultano ancora assoggettati al regime pensionistico retributivo, e non a quello c.d. contributivo»;

che l'art. 2 del medesimo decreto n. 165, infatti, ha esteso il limite di età di sessant'anni per la cessazione dal servizio nei confronti di tutto il personale di cui all'art. 1, senza distinzione tra quello civile e quello militare, sicché aver ristretto l'applicabilità del beneficio dell'ausiliaria al solo personale militare «potrebbe comportare una ingiustificata disparità di trattamento tra categorie equiparate, invece, sotto gli altri profili pensionistici»;

che analoga violazione del principio di uguaglianza è da ravvisare, secondo il giudice *a quo*, nel fatto che l'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 1997 riconosce il vantaggio dell'incremento del montante contributivo al solo personale soggetto alla legge n. 335 del 1995;

che la disposizione censurata, inoltre, sarebbe in contrasto anche con l'art. 97 Cost., perché le modalità di utilizzazione del personale collocato in ausiliaria non corrispondono necessariamente ai compiti che detto personale svolgeva quando era in servizio, sicché non consentire agli appartenenti alla Polizia di essere utilizzati in mansioni solitamente di carattere amministrativo si risolve nella privazione, per la pubblica amministrazione, della possibilità di fruire di personale dotato di una qualificazione professionale del tutto corrispondente a quella del personale militare;

che si è costituito in giudizio il ricorrente, chiedendo l'accoglimento della questione;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata non fondata.

Considerato che il T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 165 (Attuazione delle deleghe conferite dall'articolo 2, comma 23 della legge 8 agosto 1995, n. 335, e dall'articolo 1, commi 97, lettera g, e 99, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in materia di armonizzazione al regime previdenziale generale dei trattamenti pensionistici del personale militare, delle Forze di Polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché del personale non contrattualizzato del pubblico impiego), nella parte in cui, ai commi 1 e 2, non prevede la possibilità del collocamento in ausiliaria di tutto il personale appartenente alle forze di polizia a ordinamento civile non soggetto al regime pensionistico contributivo di cui alla legge n. 335 del 1995, ovvero nella parte in cui, al comma 7, non estende il beneficio dell'incremento del montante contributivo agli appartenenti alle forze di polizia che, per ragioni di anzianità di servizio, sono assoggettati al regime pensionistico interamente retributivo e non a quello contributivo;

che lo stesso remittente, nel medesimo giudizio, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 1997, senza tener conto della disposizione di cui al comma 7 dell'articolo medesimo, che prevede il beneficio pensionistico suindicato dell'incremento del montante contributivo, sicché questa Corte, con l'ordinanza n. 387 del 2002, l'aveva dichiarata manifestamente infondata;

che ora lo stesso t.a.r. censura la mancata previsione del collocamento in ausiliaria del personale non militare della polizia di Stato, ma nel contempo impugna anche il comma 7 dello stesso art. 3, nella parte in cui limita la fruizione del beneficio pensionistico suddetto al personale non militare assoggettato al regime contributivo;

che il remittente, quindi, solleva in modo alternativo due diverse questioni di legittimità costituzionale, l'una avente ad oggetto i commi 1 e 2 dell'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 1997, l'altra il comma 7 dello stesso articolo;

che la prima questione è di per sé da ritenere manifestamente inammissibile, non solo in quanto è sostanzialmente analoga a quella già decisa, nel merito, con l'ordinanza n. 387 del 2002 di questa Corte, ma anche per altre concorrenti ragioni;

che, infatti, la proposizione di questioni di legittimità costituzionale formulate in via alternativa le rende entrambe manifestamente inammissibili (*ex plurimis*, tra le più recenti, ordinanze n. 192 del 2004, n. 215 del 2005 e n. 9 del 2006);

che, inoltre, la motivazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni è carente, perché, da un lato, non tiene alcun conto delle sostanziali differenze esistenti tra il regime pensionistico contributivo e quello retributivo, dall'altro, mentre afferma che per il ricorrente nel giudizio di merito vale il regime retributivo, non specifica se il globale trattamento di fine rapporto stabilito per coloro cui esso si applica non presenti vantaggi tali da compensare l'esclusione dall'applicazione delle norme relative al collocamento in ausiliaria;

che non è, pertanto, univoco il riferimento all'asserita parificazione dei sistemi pensionistici dei militari a quello dei non militari, in quanto il remittente non precisa se ha riguardo al sistema contributivo o a quello retributivo;

che le questioni, pertanto, devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 165 (Attuazione delle deleghe conferite dall'articolo 2, comma 23, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e dall'articolo 1, commi 97, lettera g), e 99, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in materia di armonizzazione al regime previdenziale generale dei trattamenti pensionistici del personale militare, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché del personale non contrattualizzato del pubblico impiego), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* AMIRANTE

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 5 aprile 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 123

*Ordinanza 21 marzo - 5 aprile 2007*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Estradizione - Estradizione per l'estero - Applicazione provvisoria di una misura cautelare privativa della libertà personale all'estradando - Termini perentori di durata collegati al mancato verificarsi di eventi non conoscibili dal giudice - Lamentato contrasto con il principio di ragionevolezza e con il principio secondo cui la legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva - Prospettazione di mero inconveniente di fatto senza precisazione del *petitum* - Manifesta inammissibilità.**

- Cod. proc. pen., artt. 708, comma 2, e 715, comma 6.
- Costituzione, artt. 3 e 13.

#### 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, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 708, comma 2, e 715, comma 6, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza del 3 febbraio 2006 dalla Corte d'appello di Catanzaro, iscritta al n. 258 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2006.

Udito nella Camera di consiglio del 7 marzo 2007 il giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che con ordinanza del 3 febbraio 2006 la Corte d'appello di Catanzaro ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 13 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 715, comma 6, e 708, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui collegano la maturazione dei termini perentori di durata delle misure privative della libertà personale, disposte provvisoriamente a carico dell'estradando, al mancato verificarsi di eventi «non conoscibili» dal giudice, se non per effetto di comunicazione da parte del Ministro della giustizia;

che la Corte rimettente è chiamata a deliberare circa l'eventuale revoca — ai sensi dell'art. 715, comma 6, cod. proc. pen. — della misura della custodia in carcere applicata il 7 dicembre 2005 dal presidente della stessa Corte, in sede di convalida dell'arresto operato dalla polizia giudiziaria, nei confronti di un cittadino croato colpito da mandato di cattura internazionale, emesso dall'autorità giudiziaria croata per il reato di omicidio volontario;

che il giudice *a quo* riferisce che in data 9 dicembre 2005, nel corso dell'audizione effettuata ai sensi dell'art. 717 cod. proc. pen., la persona arrestata ha prestato il proprio consenso all'estradizione e che il relativo verbale è stato trasmesso in pari data al Ministro della giustizia;

che, come riferisce la rimettente, in data 14 dicembre 2005 il Ministro della giustizia ha chiesto, ai sensi dell'art. 716, comma 4, cod. proc. pen., il mantenimento della misura cautelare disposta a carico del cittadino croato;

che, inoltre, il Ministero della giustizia, nonostante le numerose richieste inviategli dall'autorità giudiziaria precedente, non ha poi trasmesso ulteriori informazioni fino al 18 gennaio 2006, giorno in cui la stessa rimettente ha ricevuto, per conoscenza, una nota dalla quale risulta che in pari data lo stesso Ministero ha chiesto al Ministero degli affari esteri se le autorità croate avessero inoltrato la documentazione estradizionale, «nulla essendo pervenuto al Ministero della giustizia»;

che il giudice *a quo* segnala di avere nuovamente sollecitato il Ministero della giustizia, nei giorni 25 e 30 gennaio 2006, per sapere se fosse pervenuta la domanda di estradizione, comunicando inoltre che in data 23 gennaio 2006 era scaduto anche il termine di quarantacinque giorni, decorrente dalla ricezione del verbale recante il consenso del cittadino croato all'extradizione, entro il quale il Ministro della giustizia avrebbe dovuto valutare nel merito la domanda di estradizione, con conseguente sopravvenuta cessazione di efficacia della misura privativa della libertà;

che, secondo quanto riferisce la rimettente, soltanto in data 30 gennaio 2006 il Ministero della giustizia comunicava via fax che le autorità croate avevano provveduto ad inoltrare rituale domanda di estradizione nei confronti della persona sottoposta a misura cautelare, «senza peraltro precisare se i relativi atti fossero pervenuti entro il termine di quaranta giorni previsto dall'art. 16 della Convenzione europea di estradizione e dall'art. 715, ultimo comma, cod. proc. pen., né se il Ministro avesse deciso in merito alla estradizione entro il termine previsto dall'art. 708, comma 1, cod. proc. pen.»;

che, premessa l'applicabilità nella specie della Convenzione europea di estradizione, data a Parigi il 13 dicembre 1957 (resa esecutiva in Italia con la legge 30 gennaio 1963, n. 300), e in vigore nella Repubblica di Croazia dal 25 aprile 1995, la Corte d'appello di Catanzaro giudica prevalente la disposizione pattizia contenuta nell'art. 16, paragrafo 4, su quella codicistica dell'art. 715, comma 6, con riferimento all'individuazione del giorno dell'arresto quale *dies a quo* per la decorrenza del termine di durata della misura cautelare;

che il giudice *a quo* segnala come, nonostante la inequivocabile perentorietà del termine indicato, la giurisprudenza di legittimità, con orientamento consolidato, affermi che, «poiché la Convenzione prevede la possibilità di superamento di detto termine mediante nuovo arresto qualora la domanda di estradizione pervenga successivamente, deve escludersi che la perenzione dell'arresto provvisorio imponga la scarcerazione dell'estradata, qualora pervenga comunque, sia pure in ritardo, la domanda formale di estradizione» (sentenza 11 maggio 1993, n. 1395);

che, peraltro, la Corte rimettente non condivide tale orientamento, in quanto esso vanificherebbe la previsione del termine perentorio e renderebbe la misura privativa della libertà personale suscettibile di durata illimitata, in attesa della richiesta dello Stato estero;

che, nel merito, il giudice *a quo* rileva come l'inutile decorrenza del termine indicato dall'art. 715, comma 6, cod. proc. pen., sia ancorata ad una circostanza — la ricezione, da parte del Ministero degli affari esteri o di quello della giustizia, della domanda di estradizione e dei documenti indicati nell'art. 700 cod. proc. pen. — che non è direttamente «conoscibile» dal giudice precedente, sicché, in difetto di tempestiva comunicazione da parte del Ministro della giustizia, accade, per un verso, che l'autorità giudiziaria sia impossibilitata a verificare l'avvenuta scadenza del termine e a revocare eventuali misure cautelari, e, per altro verso, che il termine stesso risulti procrastinabile a tempo indeterminato dal Ministro, con evidenti riflessi sulla privazione della libertà personale;

che la rimettente ribadisce come, nel caso di specie, il fax pervenuto dal Ministero della giustizia in data 30 gennaio 2006 non fornisca alcun dato circa il carattere tempestivo della ricezione della domanda di estradizione;

che, a parere del giudice *a quo*, a fronte del chiaro dettato normativo sarebbe del tutto arbitrario trarre conseguenze dal «mero silenzio» del Ministero della giustizia, posto che l'evento estintivo della misura non è collegato alla mancanza di tempestiva comunicazione della ricezione, quanto piuttosto al «fatto storico» della mancata ricezione della domanda di estradizione nel termine indicato;

che, pertanto, la Corte d'appello di Catanzaro prospetta l'illegittimità costituzionale dell'art. 715, comma 6, cod. proc. pen., per l'irragionevolezza che connoterebbe la previsione di un termine perentorio senza contestuale assicurazione della possibilità di verifica giudiziale dell'evento cui detto termine è collegato, con la conseguenza che il giudice — in mancanza di comunicazione del Ministero della giustizia — «non è posto in grado di provvedere a norma del combinato disposto degli artt. 715 e 718 cod. proc. pen.» alla revoca della misura cautelare provvisoriamente disposta a fini estradizionali;

che, inoltre, la stessa norma è censurata anche con riferimento all'art. 13 Cost., in quanto, per effetto della «non conoscibilità» da parte del giudice dell'evento cui la legge collega il mantenimento o la perenzione della misura privativa della libertà personale, la durata di quest'ultima sarebbe determinata non dalla legge, ma dal Ministro, il quale «ritardando o omettendo di comunicare se la domanda di estradizione sia pervenuta, impedisce al giudice di provvedere a norma del combinato disposto degli artt. 715 e 718 cod. proc. pen.»;

che, a parere della rimettente, alle medesime censure si esporrebbe anche la previsione contenuta nell'art. 708, comma 2, cod. proc. pen.;

che il giudice *a quo* rileva come tale norma preveda, al comma 1, il termine di quarantacinque giorni entro il quale il Ministro della giustizia, nei casi di consenso dell'interessato, deve decidere in ordine all'extradizione, e faccia decorrere detto termine dal giorno della ricezione del verbale che documenta il consenso, e come la stessa norma, al comma 2, stabilisca che «scaduto tale termine senza che sia intervenuta la decisione del ministro, la persona della quale è stata richiesta l'extradizione, se detenuta, è posta in libertà»;

che, premesso il carattere perentorio del termine fissato nell'art. 708, comma 2, cod. proc. pen. (Cass., sentenza 21 dicembre 1990, n. 6225), la rimettente precisa che, nel caso di specie, detto termine sarebbe scaduto in data 23 gennaio 2006, emergendo da ciò la rilevanza della questione ai fini della decisione in ordine alla scarcerazione dell'estraddando;

che, inoltre, anche nell'art. 708, comma 2, cod. proc. pen. «la decorrenza finale del termine è rimessa ad una attività che non è conoscibile dal giudice, con la conseguenza che, in difetto di una comunicazione da parte del Ministro, da un lato è impossibile [...] verificarne la scadenza e dall'altro lato è procrastinabile a tempo indeterminato dall'organo politico, con evidenti riflessi sulla durata della custodia cautelare dell'estraddando»;

che la Corte rimettente ribadisce l'assunto secondo cui il silenzio del Ministro non potrebbe essere valorizzato ai fini della decisione, in quanto la norma censurata collega l'effetto estintivo della misura restrittiva alla mancanza della deliberazione, e non a quella della relativa comunicazione all'autorità giudiziaria procedente;

che, pertanto, la disposizione in esame, al pari di quella contenuta nell'art. 715, comma 6, cod. proc. pen., sarebbe viziata per l'irragionevolezza della previsione di un termine perentorio la cui scadenza non è verificabile dal giudice senza l'intervento dell'organo politico, sicché la durata della misura cautelare resterebbe priva di limiti temporali o, comunque, sarebbe rimessa alla discrezionalità del Ministro della giustizia;

che, infine, il giudice *a quo* evidenzia come, atteso il tenore delle disposizioni censurate, sarebbe preclusa «ogni interpretazione alternativa che consenta di superare i delineati profili di illegittimità costituzionale» e, per altro verso, come non possano trovare applicazione, nel giudizio principale, i diversi termini di durata delle misure coercitive stabiliti dall'art. 714 cod. proc. pen., «non essendovi la ulteriore procedura giurisdizionale finalizzata alla sentenza di cui all'art. 705 c.p.p.».

Considerato che la Corte d'appello di Catanzaro ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 13 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 715, comma 6, e 708, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui tali norme collegano la maturazione dei termini perentori di durata delle misure privative della libertà personale, disposte provvisoriamente a carico dell'estraddando, al mancato verificarsi di eventi «non conoscibili» dal giudice, se non per effetto di comunicazione da parte del Ministro della giustizia;

che gli artt. 715, comma 6, e 708, comma 2, cod. proc. pen. fanno dipendere il decorso dei termini perentori in essi previsti: il primo, dall'arrivo al Ministero degli affari esteri o a quello della giustizia della domanda di estradizione; il secondo, dalla ricezione, da parte del Ministro della giustizia, del verbale che dà atto del consenso all'extradizione della persona interessata;

che la ritardata od omessa comunicazione da parte del Ministero della giustizia alla Corte di appello competente costituisce — alla stregua della esposizione narrativa del rimettente — una inadempienza del suddetto Ministero, che determina un, seppur grave, inconveniente di fatto;

che tale inconveniente di fatto rilevato dal giudice rimettente non è certamente ricollegabile ai termini perentori previsti dalle norme censurate, da ritenersi indispensabili e da applicarsi con il massimo rigore, poiché si versa in materia di restrizioni della libertà personale;

che il rimettente, peraltro, non definisce il tipo di intervento richiesto a questa Corte, limitandosi a prospettare una presunta contraddizione tra la perentorietà dei termini previsti dalle norme censurate e l'asserita impossibilità di verifica, da parte dell'autorità giudiziaria competente, del fatto storico da cui dipende la decorrenza dei termini stessi;

che, pertanto, il *petitum* delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente non è precisato né è deducibile dall'atto introduttivo del presente giudizio, giacché non emerge dall'ordinanza di remissione quale intervento additivo, a parere del giudice *a quo*, dovrebbe essere effettuato da questa Corte per eliminare gli inconvenienti denunciati;

che, in linea astratta, i rimedi potrebbero essere molteplici, derivanti o da una diversa interpretazione delle disposizioni in oggetto o da interventi del legislatore sulle procedure previste dalla legge in tema di libertà personale dell'estradando;

che, di conseguenza, manca una soluzione costituzionalmente obbligata del dubbio prospettato dal giudice rimettente.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 708, comma 2, e 715, comma 6, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 13 della Costituzione, dalla Corte di appello di Catanzaro, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2007.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* SILVESTRI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 5 aprile 2007.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA



---

---

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

---

N. 14

*Ricorso per questioni di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2007  
(della Regione Lombardia)*

**Energia - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione del Fondo statale per la copertura di interventi di efficienza energetica e di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali - Alimentazione del fondo attraverso quote prefissate del gettito fiscale derivante dall'IVA sui carburanti - Determinazione delle condizioni e modalità di utilizzo del fondo con atto ministeriale - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata ingerenza nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di competenza legislativa regionale concorrente, previsione di finanziamenti erariali con vincoli specifici di destinazione relativi ad ambiti di competenza regionale, carenza di adeguato coinvolgimento della Regione - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 362, 363, 364 e 365.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120.

**Disabile - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione del Fondo statale per l'abbattimento delle barriere architettoniche - Determinazione delle condizioni e modalità di utilizzo del fondo con atto ministeriale - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata ingerenza nella materia dell'assistenza e dei servizi sociali di competenza legislativa residuale, previsione di finanziamenti erariali con vincoli specifici di destinazione relativi ad ambiti di competenza regionale, carenza di adeguato coinvolgimento della Regione - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 389.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120.

**Impresa - Norme della legge finanziaria 2007 - Fondo statale per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà - Determinazione delle condizioni e modalità di utilizzo del fondo con atto del CIPE - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata carenza di coinvolgimento della Regione, previsione di finanziamenti erariali con vincoli specifici di destinazione relativi ad ambiti di competenza regionale - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 853.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120.

**Amministrazione pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Misure per la realizzazione su tutto il territorio nazionale dei progetti per la «Società dell'informazione» e Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali - Determinazione delle modalità di realizzazione degli interventi e di erogazione dei finanziamenti con atti ministeriali - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata ingerenza nella materia dell'organizzazione amministrativa della Regione e degli enti locali, previsione di finanziamenti erariali con vincoli specifici di destinazione relativi ad ambiti di competenza regionale, carenza di coinvolgimento della Regione - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 892, 893, 894 e 895.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120.

**Ambiente - Norme della legge finanziaria 2007 - Fondo statale per la mobilità sostenibile nelle aree urbane - Determinazione degli interventi ed erogazione dei finanziamenti con atti ministeriali - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata incidenza nella materia del trasporto pubblico locale di competenza legislativa regionale residuale, previsione di finanziamenti erariali con vincoli specifici di destinazione relativi ad ambiti di competenza regionale, totale esclusione di coinvolgimento della Regione - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria, lesione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione, di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 1121, 1122 e 1123.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118, 119 e 120.

**Turismo - Norme della legge finanziaria 2007 - Misure statali per il sostegno del settore turistico - Determinazione degli interventi ed erogazione dei finanziamenti con atti governativi - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata ingerenza in materia di competenza legislativa regionale residuale, previsione di finanziamenti erariali con vincoli specifici di destinazione relativi ad ambiti di competenza regionale, carenza di adeguato coinvolgimento della Regione - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 1227 e 1228.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120.

**Famiglia - Norme della legge finanziaria 2007 - Ripartizione del fondo per le politiche per la famiglia - Determinazione degli interventi ed erogazione dei finanziamenti con atti ministeriali - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata ingerenza nella materia delle politiche sociali di competenza legislativa regionale residuale, previsione di finanziamenti erariali con vincoli specifici di destinazione relativi ad ambiti di competenza regionale, carenza di coinvolgimento della Regione - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dell'autonomia finanziaria, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1252.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120.

**Donna e pari opportunità - Norme della legge finanziaria 2007 - Incremento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità e istituzione del Fondo e osservatorio contro la violenza sessuale e di genere - Criteri di ripartizione del fondo determinati con atti ministeriali - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata carenza di coinvolgimento della Regione in relazione a compiti costituzionali a cui anche la Regione è chiamata a partecipare - Denunciata lesione del principio di leale collaborazione, lesione dell'autonomia finanziaria.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1261.
- Costituzione, artt. 119 e 120.

**Straniero - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati - Inserimento nella scuola di figure professionali madrelingua quali mediatori culturali - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata mancata previsione di accordo o intesa con la Regione in un ambito che coinvolge materie di competenza legislativa regionale - Denunciata lesione del principio di leale collaborazione, lesione dell'autonomia finanziaria.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1267.
- Costituzione, artt. 119 e 120.

**Acque minerali e termali - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione del Fondo di solidarietà per il maggior accesso alle risorse idriche - Istituzione del prelievo di 0,1 centesimi per bottiglia di acqua venduta quale contributo al fondo - Determinazione delle modalità di funzionamento e di erogazione del fondo con atti ministeriali - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata ingerenza nella materia delle acque minerali di competenza legislativa regionale residuale in carenza di adeguato coinvolgimento della Regione - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, dell'autonomia finanziaria regionale, lesione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1284.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120.

**Amministrazione pubblica - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione dell'Agazia 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'Agazia e inserite in apposito elenco nazionale - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata ingerenza nelle materie di competenza esclusiva della organizzazione amministrativa regionale e della formazione professionale, assenza di compartecipazione regionale - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione, di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 583, 584 e 585.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118, 119 e 120.

**Istruzione - Norme della legge finanziaria 2007 - Istituzione e disciplina dell'Agazia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica - Contestuale soppressione degli Istituti regionali di ricerca educativa (IRRE) e dell'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa (INDIRE) - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata ingerenza nella materia dell'istruzione di competenza legislativa concorrente, proposizione unilaterale di modello operativo centralizzato - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 610 e 611.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118, 119 e 120.

**Istruzione - Norme della legge finanziaria 2007 - Istruzione e formazione professionale - Norme concernenti obbligo scolastico, istruzione obbligatoria e comune per dieci anni, innalzamento dell'età per l'accesso al lavoro, accreditamento delle strutture che realizzano i percorsi di istruzione e formazione professionale sulla base di criteri ministeriali, sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata ingerenza nella materia dell'istruzione e formazione professionale di competenza legislativa regionale residuale, proposizione unilaterale di modello centralizzato, coinvolgimento regionale debole ed eventuale, strumento della legge finanziaria inadeguato - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione, di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 622, 624 e 631.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118, 119 e 120.

**Ambiente - Norme della legge finanziaria 2007 - Conservazione degli habitat naturali - Obbligo delle Regioni di adeguamento all'ordinamento comunitario, sulla base di criteri minimi uniformi stabiliti con decreto ministeriale - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata mancata previsione di intesa in ambito interferente con competenze regionali - Denunciata lesione delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, lesione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione, di leale collaborazione.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1226.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118 e 120.

Ricorso della Regione Lombardia, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, on. dott. Roberto Formigoni, autorizzato con delibera di giunta regionale n. VIII/004172 del 21 febbraio 2007, rappresentata e difesa, come da mandato a margine del presente atto, dagli avv. Pio Dario Vivone e prof. Beniamino Caravita di Toritto e presso lo studio del secondo elettivamente domiciliato in Roma, via di Porta Pinciana n. 6;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi 362, 363, 364, 365; 389; 853; 892, 893, 894, 895; 1121, 1122, 1123; 1227, 1228; 1252; 1261; 1267; 1284; 583, 584, 585; 610, 611; 622, 624, 631; 1226, dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 27 dicembre 2006, n. 299 - Serie generale per violazione degli artt. 117, 118, 119 della Costituzione, nonché dei principi costituzionali di leale collaborazione (art. 120), di buon andamento (art. 97) e di ragionevolezza (art. 3).

La legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», pubblicata nel Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 27 dicembre 2006, n. 299 - Serie generale, è composta da un articolo unico suddiviso in 1364 commi. Si tratta, come è ormai prassi per i provvedimenti legislativi relativi alla manovra finanziaria, di un ampio complesso di disposizioni variegata ed eterogenee, molte delle quali, a loro volta, ulteriormente sottoarticolate. La legge n. 296 del 2006 è completata infine da una serie di documenti così denominati: Tabelle 1, 2, 3, Elenco 1, Allegati 1, 2, Prospetto di copertura, Tabelle A, B, C, D, E, F, Lavori preparatori.

Nell'effettuare tale complessa manovra finanziaria, Governo e Parlamento non hanno tuttavia tenuto nel debito conto i profili, così come evidenziati nella giurisprudenza costituzionale, dell'autonomia regionale, specie sotto il profilo della disciplina dei finanziamenti. Così, nel coacervo delle disposizioni contenute nella legge n. 296 del 2006, la Regione Lombardia ha individuato una serie di previsioni direttamente e immediatamente lesive della propria autonomia, che qui di seguito vengono impugnate.

1. — Violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché dei principi di leale collaborazione (art. 120), di buon andamento dell'amministrazione (art. 97) e di ragionevolezza (art. 3), da parte dell'art. 1, commi 362, 363, 364, 365; 389; 853; 892, 893, 894, 895; 1121, 1122, 1123; 1227, 1228; 1252; 1261; 1267; 1284 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

1.1. — Le citate disposizioni sono relative all'istituzione e all'implementazione di fondi statali in materie di competenza regionale ed evidenziano comuni aspetti di illegittimità costituzionale, che saranno esposti e circostanziati al termine della sintetica illustrazione dei contenuti dei commi stessi.

1.1.1. — Fondo per la copertura di interventi di efficienza energetica e di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali (commi 362, 363, 364, 365).

I commi 362, 363, 364 e 365 sono relativi alla costituzione e implementazione di un fondo «per la copertura di interventi di efficienza energetica e di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali». Il comma 362, nel prevedere la costituzione del fondo, stabilisce che esso è alimentato dal «maggior gettito fiscale derivante dall'incidenza dell'imposta sul valore aggiunto sui prezzi di carburanti e combustibili di origine petrolifera, in relazione ad aumenti del prezzo internazionale del petrolio greggio, rispetto al valore di riferimento previsto nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2007-2011». L'ammontare dell'incremento di gettito destinato al Fondo è limitato ad un massimo di 100 milioni di euro annui. Il comma 363 chiarisce poi che il Fondo è istituito nell'ambito dello «stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico» e che, «per il triennio 2007-2009, ha una dotazione iniziale di 50 milioni di euro annui». Il comma 364 stabilisce che le condizioni, le modalità e i termini per l'utilizzo del Fondo sono determinate con «decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico» entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007). La dotazione del Fondo, specifica ancora il comma 364, è destinata al «finanziamento di interventi di carattere sociale, da parte dei comuni, per la riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di denti economicamente disagiati, anziani e disabili», oltre che, per una somma di 11 milioni di euro annui per il biennio 2008-2009, agli interventi di efficienza energetica di cui ai commi da 353 a 361. Il successivo comma 365 precisa infine che per implementare le norme di attuazione per l'utilizzo del Fondo «sono stipulati accordi tra il Governo, le regioni e gli enti locali che garantiscano la individuazione o la creazione, ove non siano già esistenti, di strutture amministrative, almeno presso ciascun comune capoluogo di provincia, per la gestione degli interventi di cui al comma 364, i cui costi possono in parte essere coperti dalle risorse del Fondo di cui al comma 362».

1.1.2. — Fondo per l'abbattimento delle barriere architettoniche (comma 389).

Il comma 389 istituisce presso il Ministero dello sviluppo economico un «fondo con una dotazione di 5 milioni di euro destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali per le spese documentate e documentabili sostenute entro il 31 dicembre 2007 per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico». La disposizione impugnata prevede inoltre che entro settanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 296 del 2006 (Finanziaria 2007) «il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, adottato d'intesa con i Ministri dello sviluppo economico e della solidarietà sociale, definisce modalità, limiti e criteri per l'attribuzione dei contributi», previsti dalla stessa disposizione.

1.1.3. — Fondo a sostegno delle imprese: individuazione dei requisiti delle imprese destinatarie degli interventi (comma 853).

Il comma 853 dispone che gli interventi relativi al «Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà» (fondo previsto dall'art. 11, comma 3, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), sono disposti sulla base di criteri e modalità fissati con delibera del CIPE, su proposta del Ministro dello sviluppo economico. Il comma 853 stabilisce inoltre che tale delibera «determina, in conformità agli orientamenti comunitari in materia, le tipologie di aiuto concedibile, le priorità di natura produttiva, i requisiti economici e finanziari delle imprese da ammettere ai benefici e per l'eventuale coordinamento delle altre amministrazioni interessate».

La norma precisa inoltre che per l'attuazione degli interventi «il Ministero dello sviluppo economico può avvalersi, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, di Sviluppo Italia S.p.A.» e dispone infine l'abrogazione della precedente disciplina sul punto (in particolare dei commi 5 e 6 dell'art. 11 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80).

1.1.4. — Contributo per la realizzazione dei progetti per la società dell'informazione e fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali (commi 892, 893, 894, 895).

I commi 892, 893, 894, 895 adottano misure finalizzate alla realizzazione di progetti «per la società dell'informazione» e dispongono l'istituzione di un fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali. In particolare, il comma 892 autorizza una spesa annuale di 10 milioni di euro per il triennio 2007-2009 e dispone che, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge n. 296 del 2006, il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali per gli interventi relativi alle regioni e agli enti locali, individua, con decreto di natura non regolamentare, le azioni da realizzare sul territorio nazionale, le aree destinarie della sperimentazione e le modalità operative e di gestione di tali progetti. Il seguente comma 893 istituisce un fondo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, denominato «Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali». La dotazione finanziaria prevista è pari a 15 milioni di euro annuali per il triennio 2007-2009. Il fondo è destinato al finanziamento di «progetti degli enti locali relativi agli interventi di digitalizzazione dell'attività amministrativa», con particolare attenzione ai procedimenti di diretto interesse dei cittadini e delle imprese (comma 893). Il comma 894 stabilisce poi che i criteri di distribuzione delle risorse stanziato attraverso tale Fondo sono definiti con «successivo decreto dei Ministri per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze». Il decreto è adottato sentita la Conferenza unificata Stato città regioni e previo «parere della Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle regioni e negli enti locali», prevista dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 («Codice dell'amministrazione digitale» e in particolare dall'art. 14, comma 3-bis). Infine, il comma 895 dispone che «nella valutazione dei progetti da finanziare, di cui al comma 892» (relativi cioè alla cosiddetta «società dell'informazione»), sono privilegiati «quelli che utilizzano o sviluppano applicazioni software a codice aperto». La stessa norma prevede inoltre che gli elementi costitutivi dei software elaborati nell'ambito di tali progetti («i codici sorgente, gli eseguibili e la documentazione») sono mantenuti in un «ambiente» che ne consenta lo sviluppo, secondo modalità di tipo «cooperativo». A tal fine è disposto che i programmi informatici vengano situati su un «web individuato dal Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione al fine di poter essere visibili e riutilizzabili».

1.1.5. — Istituzione del Fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane (commi 1121, 1122, 1123).

I commi 1121, 1122 e 1123 sono relativi alla istituzione di un «Fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane» e alla determinazione delle relative destinazioni. Secondo quanto previsto dal comma 1121, il Fondo è istituito nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Esso consiste in uno stanziamento annuale di 90 milioni di euro per il triennio 2007-2009. Lo scopo del Fondo è il finanziamento di «interventi finalizzati al miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane e al potenziamento del trasporto pubblico». Ai sensi del comma 1122 le risorse del Fondo sono destinate, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei trasporti, all'adozione di numerose misure, già individuate ed enumerate dalla disposizione stessa: potenziamento dei mezzi pubblici, soprattutto dei meno inquinanti e nell'ambito dei comuni «a maggiore crisi ambientale»; incentivi per l'intermodalità e per la mobilità sostenibile; valorizzazione degli strumenti del mobility management e del car sharing; percorsi vigilati protetti casa-scuola; miglioramento della logistica per la consegna e la distribuzione delle merci; realizzazione e potenziamento di forme di distribuzione di carburante alternativo (gas metano, gpl, energia elettrica, idrogeno); promozione di reti urbane di percorsi destinati alla mobilità ciclistica. Il comma 1123 dispone infine la destinazione di una quota non inferiore al 5 per cento del fondo in favore di uno specifico fondo preesistente, e cioè del fondo per la mobilità ciclistica previsto dalla legge 19 ottobre 1998, n. 366.

1.1.6. — Autorizzazioni di spesa per interventi a sostegno del settore turistico (commi 1227, 1228).

I commi 1227 e 1228 recano misure per il sostegno del settore turistico. In particolare, il comma 1227 autorizza la spesa annua di 10 milioni di euro per il triennio 2007-2009, secondo un regolamento da emanare su proposta della «Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo». Il successivo comma 1228 autorizza invece una spesa annua di 48 milioni per il triennio 2007-2009 per interventi finalizzati all'incentivazione dell'offerta delle imprese turistico-ricettive e alla promozione del turismo ecocompatibile; la stessa disposizione stabilisce inoltre che il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza per-

manente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, adotta, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 296 del 2006, un «decreto recante l'individuazione dei criteri, delle procedure e delle modalità di attuazione» delle previsioni contenute nel citato comma 1228.

1.1.7. — Ripartizione del fondo per le politiche per la famiglia (comma 1252).

Al comma 1252 la legge finanziaria per il 2007 prevede che la ripartizione degli stanziamenti relativi al Fondo delle politiche per la famiglia sia operata dal «Ministro delle politiche per la famiglia» con proprio decreto.

1.1.8. — Incremento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità; Fondo e Osservatorio contro la violenza sessuale e di genere (comma 1261).

Il comma 1261 prevede poi l'incremento delle risorse per il «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» (già previsto dall'art. 19, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248). Tale incremento è fissato in misura di 40 milioni di euro annui per il triennio 2007-2009, «di cui una quota per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, da destinare al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere». Analogamente a quanto previsto per la ripartizione del fondo per le politiche per la famiglia, è previsto che i criteri di ripartizione del Fondo sono stabiliti dal «Ministro per i diritti e le pari opportunità, con decreto emanato di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, del lavoro e della previdenza sociale, della salute e delle politiche per la famiglia».

È altresì disposto che i criteri determinati dal Ministro dovranno prevedere «una quota parte da destinare all'istituzione di un Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere e una quota parte da destinare al piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere».

1.1.9. — Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati (comma 1267).

Il comma 1267 istituisce presso il Ministero della solidarietà sociale il «Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati» al fine di favorire «l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari». Al fondo è assegnata la somma di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009. Secondo quanto previsto dalla norma istitutiva, il Fondo è inoltre finalizzato alla realizzazione di un «piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, anche per favorire il rapporto scuola-famiglia, mediante l'utilizzo per fini non didattici di apposite figure professionali madrelingua quali mediatori culturali».

1.1.10. — Fondo di solidarietà per il maggior accesso alle risorse idriche (comma 1284).

Infine il comma 1284 istituisce un fondo di solidarietà per il maggior accesso alle risorse idriche: il fondo, stabilito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è finalizzato a promuovere il «finanziamento esclusivo di progetti ed interventi, in ambito nazionale e internazionale, atti a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche secondo il principio del/a garanzia dell'accesso all'acqua a livello universale». La stessa disposizione introduce inoltre, quale strumento di finanziamento del fondo stesso, «un contributo pari a 0,1 centesimi di euro» «per ogni bottiglia di acqua minerale o da tavola in materiale plastico venduta al pubblico». Le modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse del fondo sono «indicate» con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata Stato, città, regioni. Infine, la norma autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze a emanare i regolamenti attuativi necessari.

1.2. — Dall'esposizione del contenuto delle norme appena richiamate si evince in maniera netta l'inesistente, ovvero del tutto marginale, coinvolgimento della regione in materie di propria competenza concorrente o residuale, e la conseguente palese violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, oltre che dei principi di leale collaborazione (art. 120), di buon andamento dell'amministrazione (art. 97) e di ragionevolezza (art. 3).

Il testo costituzionale novellato a seguito della riforma del Titolo V del 2001 individua una stretta correlazione tra gli artt. 119 e 117: in particolare le funzioni pubbliche relative a materie di competenza regionale piena o concorrente debbono essere finanziate con le risorse proprie cui si riferisce l'art. 119, comma 4, della Costituzione (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e quote del fondo perequativo senza vincolo di destinazione).

È ben noto come a sei anni di distanza dall'entrata in vigore del nuovo testo del Titolo V, il «federalismo fiscale» previsto dall'art. 119 — che, insieme agli artt. 117 e 118 opera come vero e proprio «distributore» della sovranità popolare tra le istituzioni della Repubblica — non abbia ancora trovato attuazione. Il meccanismo — complicato sì, ma non impossibile, di finanziamento delle autonomie non è decollato, rendendo monco ogni discorso sulla corretta attuazione anche degli artt. 117 e 118. Così la Corte ha dovuto porre dei paletti all'atteggiamento statale — a prescindere dal colore dei governi — di operare come se il nuovo Titolo V non fosse mai entrato in vigore e, pur riconoscendo che l'attuazione è compito precipuo del legislatore, ha iniziato a fissare qualche

vincolo, di tipo transitorio. Così, in particolare, la Corte ha stabilito che dal nuovo Titolo V deriva l'eliminazione o comunque la riduzione dell'ambito dei finanziamenti erariali vincolati, espressione tipica della finanza c.d. derivata.

Anche in attesa dell'attuazione dell'art. 119, in linea generale, secondo l'orientamento di codesta ecc.ma Corte, deve ritenersi preclusa la possibilità di interventi finanziari statali non coerenti con il vigente riparto di competenze tra Stato e regioni. Pertanto, la previsione di fondi a destinazione vincolata, relativi ad ambiti di competenza regionale, costituisce strumento di interferenza e di sovrapposizione agli indirizzi che la Costituzione assegna all'autonoma determinazione delle regioni.

La Corte è così intervenuta in diverse occasioni tentando di arginare le ingerenze statali in materie regionali tramite lo strumento dei finanziamenti, dichiarando incostituzionali trasferimenti statali vincolati ovvero l'istituzione di fondi in materia di competenza regionale, diretti a sostenere attività di competenza regionale, ad eccezione dei casi di interventi speciali previsti dall'art. 119, comma 5, Cost.

Ed infatti, già a partire dalla prima pronuncia sul punto, la sentenza n. 370 del 2003 (in materia di asili nido), codesta ecc.ma Corte ha affermato che, se il meccanismo di finanziamento predisposto dalla disposizione censurata «era coerente con il precedente assetto legislativo, ...non è più utilizzabile a seguito dei rilevanti mutamenti introdotti dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della seconda parte della Costituzione)». Difatti, «Il nuovo art. 119 della Costituzione, prevede espressamente, al quarto comma, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere «integralmente» finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, di cui al secondo comma, nonché con quote del «fondo perequativo senza vincoli di destinazione», di cui al terzo comma. Gli altri possibili finanziamenti da parte dello Stato, previsti dal quinto comma, sono costituiti solo da risorse eventuali ed aggiuntive «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio» delle funzioni, ed erogati in favore «di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni». Pertanto, conclude la Corte, «nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di regioni ed enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione», mentre altri possibili finanziamenti (eventualmente vincolati) a carico del bilancio statale sono ammissibili solo nelle ipotesi e per le finalità tassativamente previste nel citato comma 5 dell'art. 119 Cost.

Nella successiva sent. n. 16 del 2004 (che censura il Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni) la Corte è stata ancora più netta quando ha subordinato la validità di un intervento finanziario diretto dello Stato al caso in cui si versi nell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza ovvero nella disciplina degli speciali interventi in favore di determinati comuni (*ex art. 119, comma 5*). E così, nel nuovo contesto delineato dagli artt. 117 e 119 Cost. «non possono trovare oggi spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati comuni, ai sensi del nuovo art. 119, quinto comma.

Soprattutto non sono ammissibili siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato. Gli interventi speciali previsti dall'art. 119, quinto comma, a loro volta, non so/o debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integra/e (art. 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati comuni o categorie di comuni (o province, città metropolitane, regioni).

L'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio».

È di tutta evidenza, pertanto, come non rispondano al novellato quadro costituzionale trasferimenti statali vincolati nella destinazione, in quanto si configurerebbero come «uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle regioni negli ambiti materiali di propria competenza».

La sentenza n. 320 del 2004, muovendosi nel solco ormai tracciato, ha aggiunto ulteriori elementi interessanti. In questa occasione, codesta ecc.ma Corte ha censurato la previsione di fondi statali vincolati finalizzati all'erogazione di aiuti alle imprese nell'ambito di materie di competenza regionale (nella specie si trattava di incen-

tivi alla promozione di servizi di asilo nido e di «micro-nidi» in ambito aziendale). È stata, infatti, rigettata la tesi del Governo, che aveva sostenuto la sostanziale «neutralità» di siffatti interventi finanziari rispetto all'autonomia di entrata e di spesa delle regioni attesi, da un lato, il loro carattere aggiuntivo — integrativo rispetto alle ulteriori risorse (eventualmente) stanziare per le medesime finalità a livello regionale e, dall'altro, la loro destinazione diretta ad appannaggio di soggetti privati, senza alcun «transito» attraverso i bilanci regionali.

Secondo la Corte, viceversa, «il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e regioni di cui all'art. 117 Cost. vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze». La logica è la stessa che emerge dai precedenti sopra richiamati, tuttavia estesa dall'area delle relazioni finanziarie interne al settore pubblico all'area delle relazioni finanziarie fra quest'ultimo ed il settore privato.

Se questi appena riportati sono i principi affermati in materia dalla giurisprudenza costituzionale, si deve ora riportare l'attenzione di codesta ecc.ma Corte su quelli che sono gli specifici profili di incostituzionalità dei comuni qui censurati, precisando sin da subito che in nessuno dei finanziamenti ivi previsti, è possibile rintracciare quei profili attinenti alla dimensione macroeconomica che sono i soli che potrebbero permettere di attrarre interventi finanziari statali nell'ambito di competenza esclusiva della tutela della concorrenza (vedi da ultimo *ex multis*, sentenza n. 134 del 2005 e la ivi richiamata n. 272 del 2004).

1.2.1. — Fondo per la copertura di interventi di efficienza energetica e di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali (commi 362, 363, 364, 365).

Orbene, i commi 362, 363, 364, 365 dispongono la costituzione e implementazione di un fondo «per la copertura di interventi di efficienza energetica e di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali».

Il comma 362 provvede alla creazione del fondo per mezzo della destinazione di quote prefissate di gettito fiscale secondo un modello di «finanza derivata», mentre il successivo comma 363 determina la consistenza della dotazione iniziale del Fondo. Tali previsioni sono, con ogni evidenza, incompatibili con il modello stabilito dall'art. 119 Cost., in particolare per quel che attiene l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa attribuito alle regioni dal comma 1 della norma costituzionale.

Secondo l'orientamento espresso da codesta ecc.ma Corte, infatti, «sul piano finanziario, in base al nuovo testo dell'art. 119, le regioni — come gli enti locali — sono dotate di «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (primo comma) e godono di «risorse autonome» rappresentate da tributi ed entrate propri, nonché dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (secondo comma). E per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo «senza vincoli di destinazione» (terzo comma). Nel loro complesso tali risorse devono consentire alle regioni ed agli altri enti locali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (quarto comma).

Non di meno, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato può destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali» in favore «di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni» (quinto comma)» (sentenza n. 423 del 2004 e le ivi richiamate sentt. nn. 370 del 2003, 16, 37, 49 e 320 del 2004).

Il fondo istituito dal comma 362 è relativo ad «interventi di efficienza energetica e di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali». Esso ricade dunque, in maniera inequivocabile, in un ambito di competenze riservato alla potestà legislativa regionale concorrente, agevolmente riconducibile, secondo la lettera dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Nonostante questa evidente competenza regionale, i commi 362 e 363 dell'art. 1 della legge 296 del 2006 non contengono alcuna previsione relativa a forme di codeterminazione con la regione delle misure ivi contemplate. Peraltro, il seguente comma 364, mentre da un lato individua in un decreto ministeriale (emesso dal Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello sviluppo economico) lo strumento per la determinazione di «condizioni, modalità e termini per l'utilizzo della dotazione del Fondo», dall'altro dispone l'utilizzo della dotazione del fondo per il «finanziamento di interventi di carattere sociale, da parte dei comuni, per la riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili e, per una somma di 11 milioni di euro annui per il biennio 2008-2009, agli interventi di efficienza energetica di cui ai commi da 353 a 361».

È sì vero che tale disposizione, nel riferirsi a numerosi e variegati interventi sussumibili nell'ambito delle misure volte a migliorare l'efficienza energetica (quali quelli previsti dalle disposizioni di cui ai commi dal 353 al 361), parrebbe in parte precisare le finalità del fondo stesso; ciò nondimeno, l'approssimativa indicazione dei sog-

getti utilizzatori delle risorse, individuati genericamente nella generalità dei «comuni», pone con assoluta sicurezza tale strumento di finanziamento al di fuori degli «interventi speciali» autorizzati dal comma 5 dell'art. 119 Cost.

Infatti, come codesta ecc.ma Corte ha motivato, un intervento finanziario statale non può certo configurarsi come appartenente alla sfera degli «interventi speciali» di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione, allorché «esso è disposto in favore non già di «determinati» comuni, ma della generalità degli enti, sia pure — e non appare neanche questo il caso — con un criterio di preferenza a favore di comuni di dimensioni date, situati in alcune aree del paese, individuate a loro volta con un criterio assai generico» (sentenza n. 16 del 2004).

Infine, il comma 365 prevede quale unico spazio di cooperazione con le regioni lo strumento degli «accordi tra il Governo, le regioni e gli enti locali». Tale strumento è tuttavia previsto al solo scopo di dare «efficace attuazione a quanto previsto dal comma 364». Si tenta così di relegare allo spazio di semplici accordi *ex post* la possibilità della regione di incidere su materie di propria competenza concorrente. codesta ecc.ma Corte ha invece più volte riaffermato la necessità di forme partecipative ben più intense, quali le «intese forti» richiamate a proposito di questioni rientranti nell'ambito della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nelle sentenze n. 6 del 2004 e n. 383 del 2005.

Inoltre, secondo quanto stabilito dal comma 365, gli accordi in esso previsti dovranno garantire «la individuazione o la creazione, ove non siano già esistenti, di strutture amministrative, almeno presso ciascun comune capoluogo di provincia, per la gestione degli interventi di cui al comma 364, i cui costi possono in parte essere coperti dalle risorse del Fondo di cui al comma 362». Tale disposizione si riferisce con tutta evidenza all'esercizio di funzioni amministrative di competenza regionale, in aperta lesione del riparto di competenze previsto dagli artt. 117 e 118 Cost.

In ogni caso, l'illegittimità della disposizione impugnata discende dalla violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione di un'intesa «forte» con la Conferenza Stato-regioni. Come codesta Corte ha avuto modo di motivare, «una eventuale chiamata in sussidiari età» da parte dello Stato deve essere accompagnata dalla previsione di idonei moduli collaborativi nella forma dell'intesa in senso forte fra gli organi statali e la Conferenza unificata, rappresentativa dell'intera pluralità degli enti regionali e locali» (sent. n. 383 del 2005).

Tali previsioni si pongono in esplicita contraddizione, rilevante altresì sotto il profilo del buon andamento dell'amministrazione e della ragionevolezza, con le disposizioni in tema di risparmio energetico che assegnano un ruolo cruciale alle regioni (vedi da ultimo, Corte cost. sentenza n. 133 del 2006).

D'altra parte la tipologia degli interventi previsti esclude chiaramente che essi possano essere attratti nel titolo «tutela della concorrenza».

#### 1.2.2. — Fondo per l'abbattimento delle barriere architettoniche (comma 389).

Il comma 389 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 istituisce un fondo, consistente in 5 milioni di euro, destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali, per le spese «documentate e documentabili», sostenute entro il 31 dicembre 2007, per l'abbattimento delle barriere architettoniche. Le modalità di erogazione dei contributi sono demandate a un decreto emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministri dello sviluppo economico e della solidarietà sociale, da emanarsi, secondo la norma istitutiva del fondo, entro settanta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 296 del 2006.

Nulla è previsto, nella disposizione impugnata, in ordine ad una qualsivoglia forma di coinvolgimento delle regioni. A fronte dei già richiamati consolidati principi espressi da codesta ecc.ma Corte in ordine alla incompatibilità con il quadro costituzionale vigente di strumenti di finanza cd. derivata per il finanziamento delle regioni, anche in attesa di una piena attuazione del dettato dell'art. 119 Cost., si sottolinea che il fondo previsto dal comma 389 riflette i suoi effetti in un'area di competenza relativa all'assistenza e ai servizi sociali, sicuramente ricadente fra le materie di competenza residuale delle regioni.

Si tratta, invero, di una disposizione di carattere generico, che, con ogni evidenza, non possiede i requisiti che la Costituzione esige per giustificare «interventi speciali» di promozione della «solidarietà sociale» in favore di determinati comuni, province, città metropolitane, regioni, in deroga al riparto di competenze fissato dagli artt. 117 e 118 Cost. Manca infatti del tutto l'individuazione puntuale degli enti locali beneficiari della disposizione; né tantomeno si può scorgere nella norma l'attitudine a definire ipotetici livelli essenziali di prestazioni concernenti diritti sociali, tali da radicare costituzionalmente l'intervento del legislatore statale in materia invece di competenza regionale.

Giova peraltro ricordare come in un precedente giudizio di legittimità costituzionale, che costituisce precedente *in puncto* rispetto alla vicenda qui portata in discussione, codesta ecc.ma Corte ha stabilito l'illegittimità dell'art. 3, comma 116, della legge n. 350 del 2003 che individuava tra le finalità di utilizzo del «Fondo nazionale

per le politiche sociali» di cui all'art. 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, «l'abbattimento delle barriere architettoniche di cui alla legge 9 gennaio 1989, n. 13 per un importo pari a 20 milioni di euro», motivando che «la previsione degli interventi di cui all'art. 3, comma 116, della legge n. 350 del 2003 — non costituendo determinazione di «livelli essenziali delle prestazioni» cui fa riferimento l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione — viola le competenze regionali concernenti i «servizi sociali (sentenza n. 423 del 2004).

1.2.3. — Fondo a sostegno delle imprese: individuazione dei requisiti delle imprese destinatarie degli interventi (comma 853).

Il comma 853 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 individua nel Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) il soggetto competente a determinare «in conformità agli orientamenti comunitari in materia, le tipologie di aiuto concedibile, le priorità di natura produttiva, i requisiti economici e finanziari delle imprese da ammettere ai benefici» relativi al «Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà» (fondo previsto dall'art. 11, comma 3, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80). La previsione nulla prevede in ordine a forme di coinvolgimento delle regioni. Tra le funzioni attribuite a queste ultime, peraltro, il comma 1, dell'art. 19 del d.lgs. n. 112 del 1998 espressamente prevede «le funzioni amministrative concernenti l'attuazione di interventi dell'Unione europea».

Se anche dovessero trovare spazio ambiti di competenza statale legati alla tutela della concorrenza, o la possibilità di invocare la cd. «sussidiarietà ascendente», appare evidente che la circostanza che vengano interessati ambiti di competenza regionale impone un necessario coinvolgimento delle regioni, pena la violazione del principio costituzionale di leale collaborazione.

Giova richiamare come in occasione del vaglio di legittimità costituzionale di norme relative al «Fondo per la capitalizzazione di imprese medio-grandi», previsto dalla legge n. 311 del 2004, codesta ecc.ma Corte ha dichiarato incostituzionale la norma che affida al CIPE la determinazione delle modalità di funzionamento senza la previa intesa con la Conferenza Stato-regioni. Secondo tale giurisprudenza, «la “chiamata in sussidiarietà”» di funzioni che costituzionalmente spettano alle regioni comporta anche la necessità che lo Stato coinvolga sostanzialmente le regioni stesse, «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenze n. 242 del 2005 e n. 303 del 2003 ivi richiamata). Anche in questo caso va ricordato come proprio nella decisione n. 242 del 2005 codesta ecc.ma Corte abbia ridimensionato la portata del titolo di intervento statale della lettera *e*) dell'art. 117 Cost., agendo sugli aspetti quantitativi: nella misura in cui si assiste a scelte normative caratterizzate da «una ricaduta necessariamente limitata e solo indiretta sull'attività economica», non si è nell'ambito dell'ampia materia-funzione della tutela della concorrenza (sentenza n. 242 del 2005).

1.2.4. — Contributo per la realizzazione dei progetti per la società dell'informazione e fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali (commi 892, 893, 894, 895).

I commi 892, 893, 894, 895 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 prevedono misure per la realizzazione di progetti per la «Società dell'informazione» (comma 892), istituiscono un fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali (comma 893), ne stabiliscono criteri di distribuzione (comma 894) e priorità dei progetti da finanziare (comma 895).

Il comma 892, nel far riferimento alla realizzazione «su tutto il territorio nazionale» di progetti «per la società dell'informazione», allude, con ogni evidenza, a taluni obiettivi di carattere generale già espressi nelle «Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella legislatura», emanate dal Consiglio dei ministri in data 31 maggio 2002, nonché a quei progetti «di grande contenuto innovativo, di rilevanza strategica, di preminente interesse nazionale, con particolare attenzione per i progetti di carattere intersettoriale» di cui al comma 1, dell'art. 27, della legge n. 3 del 16 gennaio 2003 («Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione»). Come codesta ecc.ma Corte ha già avuto modo di affermare, bisogna ritenere che «le procedure e i servizi telematici dalla stessa disposizione disciplinati — cioè dal comma 1 dell'art. 27 della legge n. 3 del 2003 — abbiano quali unici destinatari le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici nazionali». (...) Tale interpretazione risulta conforme a Costituzione, in quanto l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., attribuisce in via esclusiva alla competenza legislativa statale la materia dell'«organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»)» (sentenza n. 31 del 2005).

La norma impugnata invece estende a tutto il territorio nazionale le azioni da realizzare. Queste, secondo la disposizione, saranno individuate con «decreto di natura non regolamentare emanato dal Ministro per le riforme

e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro degli affari regionali e le autonomie locali, per gli interventi relativi alle regioni e agli enti locali» (comma 892). Lo stesso decreto provvederà a determinare le aree destinatarie della sperimentazione e le modalità operative e di gestione dei tali progetti.

Il successivo comma 893, in continuità con la precedente disposizione, istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un «Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali», per il finanziamento di progetti relativi agli interventi per la «digitalizzazione dell'attività amministrativa, in particolare per quanto riguarda i procedimenti di diretto interesse dei cittadini e delle imprese».

Nella prima delle due norme citate, la previsione di un accordo con il Ministro degli affari regionali e le autonomie locali rende manifesto come tra i destinatari delle previsioni della disposizione, vi siano ricomprese anche le regioni e gli enti locali; nel successivo comma 893 i destinatari degli stanziamenti sono invece esplicitamente individuati. L'obiettivo dei finanziamenti, e cioè i «progetti degli enti locali relativi agli interventi di digitalizzazione dell'attività amministrativa in particolare per quanto riguarda i procedimenti di diretto interesse dei cittadini e delle imprese» (comma 893), rende chiaro, al di fuori di ogni ragionevole dubbio, che il campo di operatività delle norme abbraccia anche la materia dell'organizzazione amministrativa degli enti locali.

D'altra parte, la definizione del decreto come «avente natura non regolamentare» è spia di un atteggiamento ambiguo mirante ad evitare l'applicazione dell'art. 117, comma 6 che limita la potestà regolamentare dello Stato alle sole materie di competenza esclusiva: se si ritiene di porre siffatta precisazione, appare evidente che si ricade in materia di competenza legislativa regionale e che non possono essere evitati coinvolgimenti del livello regionale nella destinazione delle risorse.

In entrambi i casi, siamo in presenza di norme che non hanno previsto la benché minima forma di collaborazione con i soggetti destinatari degli interventi. L'unica forma di parziale e «debole» coinvolgimento delle regioni è costituita dalla semplice consultazione (non vincolante) con la Conferenza unificata, prevista dal comma 894 nel momento della definizione dei criteri di distribuzione ed erogazione del fondo, da effettuarsi per mezzo di decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Orbene, in occasione di un giudizio sulla legittimità costituzionale di disposizioni in materia di innovazione tecnologica recate dalla legge finanziaria per il 2003, codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di chiarire che le norme impugnate in quella occasione, pur se in parte riconducibili al differente ambito competenziale esclusivo dello Stato relativo al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» previsto dalla lettera *r*), comma 2, dell'art. 117 Cost., «presentano tuttavia un contenuto precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull'esercizio concreto delle funzioni nella materia dell'«organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti locali». Ne discende, secondo codesta ecc.ma Corte, che «la previsione del mero parere della Conferenza unificata non costituisce, nella specie, una misura adeguata a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione».

Nella medesima pronuncia è stato altresì affermato che è necessario garantire «un più incisivo coinvolgimento di tali enti nella fase di attuazione delle disposizioni censurate mediante lo strumento dell'intesa» in assenza del quale disposizioni siffatte sono certamente incostituzionali (sentenza n. 31 del 2005).

Se quanto esposto corrisponde al quadro costituzionale vigente, è di tutta evidenza come anche il comma 895, dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, sia illegittimo. Esso infatti stabilisce norme tecniche e di dettaglio sulle caratteristiche da privilegiare nella valutazione dei progetti da finanziare, operando scelte tecniche nette (ad esempio per progetti che sviluppino applicazioni software a «codice aperto»), idonee ad avere sicure ripercussioni sulle modalità di organizzazione delle amministrazioni che le adotteranno. Il tutto senza prevedere nessun tipo di intesa (neanche la semplice consultazione con la Conferenza unificata).

#### 1.2.5. — Istituzione del Fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane (commi 1121, 1122, 1123).

Con i commi 1121, 1122, 1123, la legge finanziaria per il 2007 provvede alla Istituzione di un fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane (comma 1121), ne individua le destinazioni prioritarie (comma 1122), designa una quota specifica di esso allo sviluppo della mobilità ciclistica (comma 1123). Anche in questo caso, i commi impugnati violano il riparto di competenze disegnato dalla Costituzione, nella misura in cui intervengono in una materia, quale è quella del trasporto pubblico locale, di competenza residuale regionale. L'inclusione della materia nel novero delle competenze regionali non può essere messa ragionevolmente in dubbio, alla luce di dati legislativi e di pronunce della giurisprudenza costituzionale non contestabili.

Come codesta ecc.ma Corte ha affermato, «non vi è dubbio che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo

19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i "servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati" ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale (*cf.*, in particolare, gli artt. 1 e 3)).

È sì vero che la norma impugnata, tra le finalità dell'intervento, fa riferimento, oltre che al «potenziamento del trasporto pubblico» anche al «miglioramento della qualità dell'aria» e che colloca lo strumento finanziario nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; tuttavia la semplice lettura delle disposizioni (in particolare del comma 1122) evidenzia inequivocabilmente le finalità degli stanziamenti; vi si ritrovano infatti: «potenziamento e aumento dell'efficienza dei mezzi pubblici», «incentivazione dell'intermodalità», «mobilità sostenibile», strumenti di pianificazione e ottimizzazione delle gestioni delle politiche e dei sistemi di trasporto pubblico quali il mobility management e il car sharing, senza tralasciare il settore del «trasporto e consegna merci» con la previsione di centri direzionali di smistamento che possano migliorare l'organizzazione logistica, e infine lo sviluppo della mobilità ciclistica (oggetto di specifica previsione al comma 1123).

Che queste scelte politiche possano avere una connessione con tematiche ambientali non lo si vuole certo contestare; quel che appare totalmente censurabile è il tentativo di escludere completamente il soggetto regione dalla determinazione delle politiche relative a temi di propria competenza, vista la incontestabile attinenza tematica del fondo in questione con la materia dei trasporti pubblici locali.

In realtà, il fondo in questione presenta una fortissima analogia con un precedente fondo previsto dall'art. 4, comma 157 della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria per il 2004): la disposizione prevedeva la costituzione di «un apposito fondo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» per il generico fine di assicurare il conseguimento di «risultati di maggiore efficienza e produttività dei servizi di trasporto pubblico locale» e la sua ripartizione tramite «decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». Come codesta ecc.ma Corte ha chiarito in occasione dell'impugnazione della disposizione appena richiamata, richiamandosi alla propria giurisprudenza, sul punto ormai consolidata: «proprio perché tale finanziamento interviene in un ambito di competenza regionale, la necessità di assicurare il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle regioni impone di prevedere che queste ultime siano pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi (sentenze numeri 49 e 16 del 2004); ciò tenendo altresì conto del «limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119» (sentenza n. 37 del 2004)» (sentenza n. 222 del 2005).

Codesta ecc.ma Corte, in quella occasione, ritenne insufficiente il meccanismo previsto dalla disposizione censurata che si limitava a richiedere una mera consultazione con la Conferenza unificata e definì invece «costituzionalmente necessario, al fine di assicurare in modo adeguato la leale collaborazione fra le istituzioni statali e regionali», che il provvedimento con cui si istituiva il fondo (nel caso di specie un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) fosse adottato «sulla base di una vera e propria intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997» (sentenza n. 222 del 2005).

Giova, a tal punto, sommessamente richiamare che le disposizioni qui impuginate non fanno riferimento nemmeno ad una forma di intesa (né debole, né tanto meno forte) quale potrebbe essere la mera consultazione non vincolante con organi esponenziali delle prerogative costituzionali delle regioni e degli enti locali, (forma di intesa, come visto, ritenuta comunque insufficiente a salvare le norme dalla censura di illegittimità costituzionale); semplicemente escludono totalmente la regione da ogni forma di codeterminazione delle misure in esse previste, non prevedendo nessuna forma di coinvolgimento o di intesa (né «debole» né tantomeno «forte»). Palese dunque è la violazione del principio di leale collaborazione in materia di chiara competenza residuale regionale.

È di tutta evidenza, inoltre, come la mancata partecipazione dei soggetti più da vicino interessati alla corretta ed efficiente attuazione di funzioni di propria competenza, finisce con il comprimere illegittimamente un generale parametro di ragionevolezza (anche nella sua specifica accezione di razionalità) e determina sicuri effetti negativi sulla possibilità di perseguire con successo, nell'ambito delle azioni amministrative relative alla mobilità e al trasporto pubblico, quegli obiettivi generali verso cui ogni buona pratica amministrativa deve orientarsi, obiettivi relativi all'economicità, alla rapidità, all'efficacia, all'efficienza, al miglior temperamento dei vari interessi, tutti riassumibili nel principio costituzionale di buon andamento (art. 97 Cost.).

Sia detto solo per inciso: non basta certo lo spostamento di un fondo da un Ministero all'altro, ferme restando le stesse finalità, a giustificare la totale esclusione delle regioni dal circuito delle decisioni e dei finanziamenti in materia di trasporto pubblico locale.

1.2.6. — Autorizzazioni di spesa per interventi a sostegno del settore turistico (commi 1227, 1228).

I commi 1227 e 1228 della legge n. 296 del 2006 dispongono misure in sostegno del settore turistico. Si tratta, in particolare, dello stanziamento di un finanziamento annuo di 10 milioni di euro per il triennio 2007-2009, in base ad un regolamento da emanare su proposta della «Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo», secondo quanto previsto dal comma 1227.

La successiva disposizione autorizza invece un'ulteriore spesa annua di 48 milioni per il triennio 2007-2009 finalizzata ad interventi di incentivazione delle imprese turisticoricettive e alla promozione del turismo ecocompatibile. Il «decreto recante l'individuazione dei criteri, delle procedure e delle modalità di attuazione», secondo quanto previsto dal comma 1228, è adottato entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 296 del 2006, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Anche in questo caso, ci si trova dinanzi a norme che sconfinano in un ambito di chiara competenza regionale: già la legge n. 217 del 1983 («legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica»), imperniata sul modello delle aziende di promozione turistica, attribuiva un grande spazio al ruolo della regione, ad esempio per la costituzione delle aziende di promozione turistica, ma anche per l'individuazione degli ambiti territoriali turisticamente rilevanti. In tempi successivi, ma ancora anteriori alla riforma del Titolo V della Costituzione, le funzioni relative al «turismo ed industria alberghiera (cioè, ai sensi dell'art. 56 del d.P.R. n. 616 del 1977, «tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale, anche nei connessi aspetti ricreativi, e dell'industria alberghiera, nonché gli enti e le aziende pubbliche operanti nel settore sul piano locale»), sono state attribuite alle regioni e agli enti locali dall'art. 43 del d.lgs. n. 112 del 1998. Tale norma, peraltro specifica, che nell'ambito della attività attinenti al turismo sono incluse «le agevolazioni, le sovvenzioni, i contributi, gli incentivi, comunque denominati, anche se per specifiche finalità, a favore delle imprese turistiche».

La successiva legge n. 135 del 2001 recante la «Riforma della legislazione nazionale del Turismo» non ha di certo messo in discussione questa competenza, pur se tuttavia ha demandato alla regolamentazione statale, da stabilirsi mediante decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri, talune materie, come, ad esempio, l'individuazione delle tipologie delle imprese turistiche, nonché i requisiti e le modalità di esercizio delle professioni turistiche (comma 4, dell'art. 2 della legge n. 135 del 2001). Tale scelta è stata fatta derivare dall'art. 44 del d.lgs. n. 112 del 1998, che, in controtendenza con lo scopo del decreto legislativo, ha conservato allo Stato «la definizione, in accordo con le regioni, dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico locale», ma non ha mancato di stabilire un coinvolgimento forte dei soggetti locali prevedendo che «le connesse linee guida sono contenute in un documento approvato, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri». Peraltro anche i commi 4 e 5 dell'art. 2 della legge n. 135 del 2001 nell'attribuire la fissazione di principi ed obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, non hanno messo in discussione la necessità di un pregnante coinvolgimento delle regioni, richiedendo, per l'adozione del relativo decreto di attuazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'intesa con la Conferenza Stato-regioni.

Codesta ecc.ma Corte, peraltro, in occasione del giudizio sulla legittimità costituzionale della legge n. 135 del 2001 (legge, com'è noto, appena anteriore al varo della riforma costituzionale approdata nell'attuale titolo V della Costituzione), ne ha dichiarato la legittimità (rispetto peraltro ad un parametro che si riferiva al testo costituzionale previgente), ma ha riaffermato che «a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale» (sentenza n. 197 del 2003).

Orbene, norme come quelle recate dalla legge finanziaria per il 2007 e in particolare dai commi 1227 e 1228, violano il riparto di competenze vigente: in particolare, il comma 1227 «ristatalizza» politiche e funzioni attribuite ai soggetti regionali dalla Costituzione, nulla prevedendo in ordine al necessario coinvolgimento delle regioni nell'adozione delle misure di sostegno al settore turistico; il comma 1228 opera invece una diminuzione del grado di coinvolgimento dei soggetti locali alla definizione delle politiche di settore, prevedendo la semplice consultazione con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, in luogo della necessaria intesa.

Che in materia di turismo, la partecipazione delle regioni non possa prescindere da un livello minimo identificabile almeno con l'intesa è dato sulla quale la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha già avuto modo di pro-

nunciarsi: infatti con la decisione n. 320 del 2004 il «fondo di offerta turistica» è stato ritenuto legittimo, ma le procedure ad esso relative prevedevano tuttavia l'intesa in sede di Conferenza unificata. In altra occasione inoltre codesta ecc.ma Corte, ragionando di un caso in cui appariva «evidente l'interferenza rispetto alla politica di sostegno al turismo di cui sono responsabili le regioni» ha pure affermato che «interventi finanziari «speciali» dello Stato in materie di competenza regionale (vuoi residuale, vuoi concorrente) non possono attuarsi senza un coinvolgimento «forte» delle regioni, come è stato riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale» (sentenza n. 107 del 2005 e le ivi richiamate sentenze n. 370 del 2003, n. 16 e n. 49 del 2004).

#### 1.2.7. — Ripartizione del fondo per le politiche per la famiglia (comma 1252).

Al comma 1252 la legge finanziaria per il 2007 prevede che la ripartizione degli stanziamenti relativi al Fondo delle politiche per la famiglia sia operata dal «Ministro delle politiche per la famiglia» con proprio decreto. Anche in questo caso, individuando nel decreto ministeriale nella determinazione di criteri e modalità di ripartizione non sono previste procedure di partecipazione della regione, in una materia riservata alla propria competenza, come è quella attinente alle «politiche sociali».

Come codesta ecc.ma Corte ha precisato, nelle materie riservate alla competenza esclusiva o concorrente delle regioni «non è consentita (...) l'istituzione di fondi speciali o comunque la destinazione, in modo vincolato, di risorse finanziarie, senza lasciare alle regioni e agli enti locali un qualsiasi spazio di manovra. E ciò anche nell'ipotesi in cui siano previsti interventi finanziari statali, nelle medesime materie, destinati direttamente a soggetti privati. Diversamente, attraverso l'imposizione di precisi vincoli di destinazione nell'utilizzo delle risorse da assegnare alle regioni, si violerebbero i «criteri e limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo ad. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale» (sentenza n. 118 del 2006 e la ivi richiamata sentenza n. 423 del 2004).

In questo caso, così come negli altri portati al giudizio di codesta ecc.ma Corte, non vi è alternativa — se non quella della dichiarazione di illegittimità «secca» del finanziamento — al coinvolgimento delle regioni nella gestione del fondo tramite un meccanismo di «intesa forte»; e ciò fin quando non verrà attuato il dettato dell'art. 119.

#### 1.2.8. — Incremento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità; Fondo e Osservatorio contro la violenza sessuale e di genere (comma 1261).

Il comma 1261 prevede un incremento di 40 milioni annui per il triennio 2007-2009 delle risorse per il «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» (già previsto dall'art. 19, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248). Parte di tale incremento è destinato, per lo stesso triennio, al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere. I criteri di ripartizione del Fondo sono stabiliti dal «Ministro per i diritti e le pari opportunità, con decreto emanato di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, del lavoro e della previdenza sociale, della salute e delle politiche per la famiglia». Tra le misure adottate con tale decreto dovrà essere previsto «una quota parte da destinare all'istituzione di un Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere e una quota parte da destinare al piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere».

Non può non stupire l'esclusione delle regioni da ogni coinvolgimento nella gestione della destinazioni di tali fondi.

Certo, nessuno potrà sostenere l'estraneità delle regioni dal tema delle pari opportunità, se solo si tiene a mente il dettato costituzionale, laddove attribuisce alle leggi regionali il compito di rimuovere «ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica» e di promuovere «la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive» (art. 117 Cost., comma 7).

Peraltro il d.lgs. n. 198 del 2006 «Codice delle pari opportunità tra uomo e donna», nel solco già tracciato a partire dalla legge n. 125 del 1991, ha attribuito alle regioni il compito di designare i «Consiglieri di parità regionali e provinciali», (nominati poi con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro per le pari opportunità): queste figure hanno rilevanti compiti relativi al rispetto della normativa nazionale e regionale antidiscriminatoria e di promozione della parità e delle pari opportunità.

Infatti, come si desume dall'art. 15 del d.lgs. n. 198 del 2006, tali figure istituzionali: rilevano le discriminazioni di genere, anche mediante l'intervento del servizio Ispettivo del lavoro; promuovono le «Azioni Positive» e ne verificano i risultati; promuovono il coordinamento tra politiche del lavoro e formazione locale con gli indirizzi comunitari e nazionali in materia di pari opportunità anche mediante il collegamento con gli assessorati al lavoro e con gli organismi di parità degli Enti locali; promuovono l'attuazione delle politiche di pari opportunità da parte

dei soggetti pubblici e privati che operano nel mercato del lavoro; diffondono le conoscenze e lo scambio di buone prassi e attività di informazione e formazione culturale su problemi delle pari opportunità e sulle varie forme di discriminazione.

Tale quadro normativo richiede, con ogni evidenza, procedure concertative e di coordinamento delle politiche adottate a livello centrale con i soggetti regionali: evidente è infatti il riverbero che le politiche, e i relativi strumenti finanziari, previste dalle leggi dello Stato presentano con ambiti competenziali regionali che spaziano dagli interventi mirati all'ottenimento di più pieni livelli di integrazione sociale, alle politiche del lavoro idonee a rimuovere elementi di discriminazione basati sul genere sessuale.

Escludere la regione significherebbe ledere il generale principio di leale collaborazione, in più occasioni da codesta ecc.ma Corte riaffermato ogni qual volta l'esercizio di funzioni statali si incontra con quelle proprie delle regioni (sentenze n. 133 del 2006 nn. 422 del 2002, 96 e 308 del 2003). Escludere le regioni dalla gestione di tali fondi significherebbe pensare che alle regioni possano essere attribuiti compiti costituzionali, mentre la gestione delle risorse relative possa rimanere in capo allo Stato.

#### 1.2.9. — Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati (comma 1267).

Il comma 1267 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007 istituisce un fondo presso il Ministero della solidarietà sociale, al fine di favorire «l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari» nonché per la realizzazione di politiche di integrazione scolastica, anche prevedendo l'utilizzo «per fini non didattici di apposite figure professionali madre lingua quali mediatori culturali». La disposizione appare, soprattutto nella sua seconda parte, afflitta da un elevato grado di genericità e indeterminatezza, ma soprattutto non riserva nessuno spazio a forme di partecipazione e di collaborazione nella determinazione di interventi sulle quali le regioni hanno indubbia competenza. Non valga a contestare la competenza regionale in materia, la considerazione della riserva esclusiva in materia di immigrazione operata dalla lettera *b*), comma 2 dell'art. 117 Cost. In realtà, in armonia con il riparto costituzionale previsto dalla Costituzione, il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero) prevede numerose competenze regionali e, più in generale, forme di cooperazione tra lo Stato e le regioni.

L'art. 2-*bis*, introdotto dalla legge n. 189 del 2002, nell'istituire presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il «Comitato per il coordinamento e il monitoraggio» delle disposizioni del testo unico, al comma 2 prevede che di esso faccia parte anche «un presidente di regione o di provincia autonoma designato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome», e che «per l'istruttoria delle questioni di competenza del Comitato, è istituito un gruppo tecnico di lavoro presso il Ministero dell'interno», che è composto, tra gli altri, da tre esperti designati dalla Conferenza unificata Stato, città, regioni.

L'art. 42 dello stesso decreto legislativo (Misure di integrazione sociale), prevede che lo Stato, le regioni, le province e i comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine, favoriscono una serie di attività di tipo sociale e assistenziale volte, tra l'altro, all'effettuazione di corsi della lingua e della cultura di origine, alla diffusione di ogni informazione utile al loro positivo inserimento nella società italiana, alla conoscenza e alla valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri regolarmente soggiornanti.

Non vi è dubbio quindi che la necessità di un coinvolgimento forte delle regioni discenda dall'incidenza dell'intervento statale in materia di immigrazione con numerosi altri ambiti di competenza regionale, e sia peraltro chiaramente prevista dal quadro normativo vigente. Come codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di motivare:

«La stessa legge statale (...) disciplina la materia dell'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri proprio prevedendo che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le regioni, ed affida alcune competenze direttamente a queste ultime; ciò secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente» (sentenza n. 300 del 2005).

Il comma 1267, in violazione di un basilare principio di leale collaborazione fra soggetti istituzionali, non prevede nessuna forma di accordo o di intesa con i soggetti regionali.

#### 1.2.10. — Fondo di solidarietà per il maggior accesso alle risorse idriche (comma 1284).

Il comma 1284 istituisce un fondo di solidarietà per il maggior accesso alle risorse idriche: il fondo viene stabilito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed ha come obiettivo la promozione del «finanziamento esclu-

sivo di progetti ed interventi, in ambito nazionale e internazionale, atti a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche secondo il principio della garanzia dell'accesso all'acqua a livello universale». Nell'ambito della stessa disposizione viene inoltre previsto, quale strumento di finanziamento del fondo stesso, «un contributo pari a 0,1 centesimi di euro» «per ogni bottiglia di acqua minerale o da tavola in materiale plastico venduta al pubblico». Modalità di funzionamento e di erogazione del fondo sono stabilite con «decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata Stato, città, regioni». La norma infine autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze a emanare i regolamenti attuativi necessari.

Deve rilevarsi come la semplice previsione di una consultazione («sentito il parere») con la Conferenza unificata Stato città regioni non soddisfa la necessità di un forte coinvolgimento delle regioni, che ai sensi del comma 4 dell'art. 117 della Costituzione è titolare di potestà legislativa residuale in materia di acque minerali.

La materia trova, come è noto, un primo quadro di riferimento normativo nel regio decreto n. 1443 del 1927 che tuttavia si riferisce unitariamente a tutti i «beni minerali». I trasferimenti alle regioni di funzioni amministrative riguardanti le acque minerali e termali si sono poi succeduti nel tempo, in particolare ad opera dell'art. 1 del d.P.R. n. 2 del 1972, dell'art. 61 del d.P.R. n. 616 del 1977, e quindi con l'art. 22 della legge n. 59 del 1997. Con il riformato titolo V della Costituzione e in particolare con l'art. 117, le regioni hanno acquisito competenza legislativa residuale in materia. codesta ecc.ma Corte, in occasione del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 21, lettera c), della legge della regione Lombardia n. 1 del 1998, nella parte in cui, modifica l'art. 22 della legge della regione Lombardia n. 44 del 1980, che stabilisce un'indennità accessoria per lo sfruttamento in concessione di acque minerali, ha avuto modo di riaffermare una competenza delle regioni che trova limiti da intendersi in senso meno stringente («ad un livello di maggior astrattezza») rispetto alla disciplina risultante da un'interpretazione letterale dell'art. 25 del r.d. n. 1443 del 1927 (sentenza n. 65 del 2001). Dalla medesima pronuncia, vigente un quadro costituzionale che concedeva alle regioni il più limitato spazio di una competenza legislativa concorrente, già emergeva, peraltro, l'ampliato ruolo delle regioni, rispetto al quale non si poteva invocare, la necessità di un'astratta «uniformità di regime economico a livello nazionale e sovranazionale, onde impedire che autonomi interventi regionali producano sfasature nella libera concorrenza e nella circolazione dei beni e delle merci nel mercato europeo» (sentenza n. 65 del 2001).

La disposizione impugnata incide in un'area su cui legittimamente le regioni potrebbero esercitare forme di prelievo (e la regione Lombardia già si era mossa in questo senso, con un intervento ritenuto legittimo dalla sentenza citata); aggrava gli operatori privati e sottrae risorse alle regioni in funzione di genericissimi «progetti ed interventi in ambito nazionale e internazionale». Alla luce del riparto di competenze vigente e dell'orientamento più volte espresso da codesta ecc.ma Corte, la norma qui impugnata viola gli artt. 117, 118, 119 e il generale principio di «leale collaborazione» allorché, intervenendo in un settore di competenza residuale delle regioni, istituisce un prelievo, senza prevedere, né sull'*an* né sul *quantum*, né sulla destinazione delle risorse, un coinvolgimento forte, almeno nella forma della intesa preventiva con la Conferenza Stato città regioni, così come richiesto da un'ormai copiosa giurisprudenza costituzionale sul punto (*cf.* *ex multis* sentenza n. 424 del 2004; sentenze nn. 222, 231, 242 del 2005; sentenza n. 213 del 2006).

Le pronunce citate, unite a numerose altre che hanno seguito il percorso da esse delineato (si vedano su tutte le sentt. n. 423 del 2004 e n. 118 del 2006), hanno inferto un duro colpo a meccanismi di trasferimento di risorse dal bilancio pubblico alle autonomie territoriali, imponendo, nell'attesa della completa attuazione del dettato dell'art. 119 Cost., un ripensamento dell'intero sistema di relazioni finanziarie tra livelli di governo. Per un verso hanno dichiarato l'incompatibilità con il quadro costituzionale di riferimento di trasferimenti statali generalizzati in materie che non siano di competenza esclusiva statale; per un altro, hanno voluto impedire che l'ingerenza statale si manifesti anche attraverso trasferimenti particolari e *una tantum*.

La strada del finanziamento delle istituzioni della Repubblica è quella indicata dall'art. 119 Cost. (rispetto al quale nemmeno la recente riforma approvata dalle Camere e poi respinta dal referendum nel giugno 2006 proponeva modifiche): fino al momento dell'attuazione, e quindi alla completa responsabilizzazione delle istituzioni decentrate nell'attuazione delle politiche nelle materie e funzioni proprie con risorse proprie, lo Stato non può intervenire con finanziamenti nelle materie di competenza legislativa regionale, se non con un pieno coinvolgimento attraverso lo strumento dell'intesa.

2. — Violazione degli artt. 117, 118, 119 Cost., nonché dei principi di leale collaborazione (art. 120), di buon andamento (art. 97) e di ragionevolezza (art. 3) da parte dell'art. 1, commi 583, 584, 585.

2.1. — Il comma 580 prevede, «al fine di contribuire all'ammodernamento delle amministrazioni pubbliche, di migliorare la qualità delle attività formative pubbliche, di garantire una selezione rigorosa della dirigenza dello Stato e di fornire adeguato sostegno alle amministrazioni nella valutazione dei loro fabbisogni formativi e nella

sperimentazione delle innovazioni organizzative e gestionali», l'istituzione dell'Agenzia per la formazione dei dirigenti e dipendenti delle amministrazioni pubbliche-Scuola nazionale della pubblica amministrazione, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia amministrativa e contabile e sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Tale Agenzia subentra nei rapporti attivi e passivi e nei relativi diritti ed obblighi della Scuola superiore della pubblica amministrazione, di cui è disposta la soppressione a partire dal 31 marzo 2007.

Tra le numerose funzioni riconosciute a codesta Agenzia dal successivo comma 581 (raccolta, elaborazione e sviluppo delle metodologie formative, ricerca, sviluppo, sperimentazione e trasferimento delle innovazioni di processo e di prodotto delle pubbliche amministrazioni, 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), vi è anche quella di «accreditamento delle strutture di formazione».

Si tratta di quelle strutture formative disciplinate nel successivo comma 583 a norma del quale «le pubbliche amministrazioni si avvalgono, per la formazione e l'aggiornamento professionale dei loro dipendenti, di istituzioni o organismi formativi pubblici o privati dotati di competenza ed esperienza adeguate, a tal fine inseriti in un apposito elenco nazionale tenuto dalla Agenzia per la formazione, che provvede alla relativa attività di accreditamento e codificazione». Per svolgere le attività di formazione e aggiornamento professionale dei loro dipendenti, prosegue il comma 583, «le pubbliche amministrazioni procedono alla scelta dell'istituzione formativa, mediante procedura competitiva tra le strutture accreditate».

Nel comma 585 si provvede «con uno o più regolamenti adottati, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro degli affari esteri e con il Ministro dell'interno...» ad attuare quanto disposto nei commi precedenti, attenendosi a determinati criteri, tra cui sono menzionati espressamente: la «disciplina della missione e dell'attività della Agenzia per la formazione come struttura di governo e coordinamento unitario del sistema della formazione pubblica, in attuazione di quanto disposto dai commi 580 e 581; attribuzione all'Agenzia dei poteri necessari per assicurare la razionalizzazione delle attività delle strutture di cui al comma 580, la realizzazione delle sinergie possibili, la gestione unitaria e coordinata delle relative risorse finanziarie» (lettera *c*); la «definizione dell'organizzazione dell'Agenzia per la formazione, anche mediante la previsione di autonome strutture organizzative; definizione dei suoi organi di indirizzo, direzione e supervisione scientifica, assicurando una qualificata partecipazione di esperti della formazione e della innovazione amministrativa, italiani e stranieri, e di alti dirigenti pubblici, individuati anche su indicazione delle regioni, delle autonomie locali e delle parti sociali; istituzione di un comitato di coordinamento presieduto dal Presidente dell'Agenzia per la formazione e formato dai direttori delle Scuole speciali e delle strutture autonome» (lettera *d*).

2.2. — I commi sopra descritti sono illegittimi in quanto fortemente lesivi di due distinti ambiti materiali di competenza regionale: quello della organizzazione amministrativa della regione e quello della formazione professionale.

2.2.1. — Sul primo ambito, è opportuno tener presente come, anteriormente alla riforma del Titolo V della Costituzione, la materia «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione» (art. 117, comma 1 Cost., versione originaria), cui si riconduceva anche la materia del rapporto di lavoro del personale regionale, rientrasse nell'elenco di materie di competenza concorrente. Il pubblico impiego regionale, sia sotto il profilo del rapporto di lavoro che sotto quello strettamente organizzativo, era quindi soggetto al limite del rispetto dei principi fondamentali stabiliti nelle leggi dello Stato.

Nella vigenza del vecchio testo costituzionale, quindi, per quel che attiene il modello ed i principi di organizzazione degli apparati, l'autonomia regionale era comunque circoscritta e soggetta ad una serie di limiti.

Tuttavia, a fronte di questo dato normativo, nel settore dell'organizzazione degli uffici regionali e dell'impiego regionale, l'atteggiamento mostrato da codesta ecc.ma Corte è stato tradizionalmente connotato da un solido *favor* nei confronti delle regioni.

Si veda, ad esempio, la sentenza n. 40 del 1972 dove è stato affermato che «la materia dello stato giuridico ed economico del personale regionale rientra in quella della organizzazione degli uffici, che l'art. 117, primo alinea, Cost. attribuisce alla potestà legislativa delle regioni, entro il limite ... dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali», e, quindi, è stata dichiarata l'incostituzionalità di una legge statale nella parte in cui disponeva che le norme sullo stato giuridico ed il trattamento economico del personale di ruolo regionale avrebbero dovuto uniformarsi alle norme sullo stato giuridico ed il trattamento economico del personale statale; o la pronuncia n. 10 del 1980 dove si sottolinea l'importanza dell'«autonomia legislativa regionale sull'ordinamento degli uffici e sullo

stato giuridico dei relativi dipendenti» (ma si vedano anche le successive sentenze nn. 277, 278 del 1983, nn. 219 e 290 del 1984); ovvero anche la sentenza n. 355 del 1993 dove codesta ecc.ma Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcuni articoli di una legge statale sul riordino della disciplina in materia sanitaria, nella parte in cui, nell'attribuire specifiche competenze alle regioni, individuavano l'organo interno regionale competente ad esercitare quelle funzioni, affermando chiaramente il principio in base al quale «la ripartizione delle funzioni regionali fra i vari organi interni della regione rientra nella materia dell'organizzazione interna, riservata alla regione stessa».

Le ragioni di siffatto *favor* sono rintracciabili proprio nella già citata sent. n. 10 del 1980 allorché la Corte ha evidenziato come è dalle peculiarità dell'amministrazione regionale che discende un «ordinamento degli uffici (che) si ponga — se non altro in sede logica — come un *prius* e non come un *posterius*»: peculiarità, ha proseguito la Corte, «che rischierebbero di esser compromesse qualora la regione dovesse conformarsi all'apparato statale».

È, allora, evidente che anche codesta ecc.ma Corte ha riconosciuto nell'organizzazione regionale e, per trascinarsi, nell'impiego regionale, il nucleo duro, l'essenza dell'autonomia regionale.

Se ciò era vero in un periodo in cui le regioni stentavano ancora ad emanciparsi completamente dallo Stato, non può non esserlo — e a maggior ragione — oggi che il quadro istituzionale dei rapporti tra Stato e regioni è profondamente mutato.

Il nuovo assetto costituzionale, infatti, ha comportato il venir meno dei vincoli preesistenti e la materia dell'organizzazione degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione, che non compare più nell'elenco di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost., è dunque rimessa alla potestà legislativa esclusiva regionale.

La riconduzione della materia riguardante l'organizzazione e il funzionamento della regione all'interno dello spazio del comma 4 dell'art. 117, e quindi alla competenza residuale regionale ha trovato più volte conferma da codesta ecc.ma Corte (si vedano tra le tante la sent. n. 17 del 2004, la 172 e 407 del 2005). Merita una nota la recentissima sentenza n. 233 del 2006 dove la Corte ha riconosciuto come la materia dell'organizzazione amministrativa della regione, comprensiva dell'incidenza della stessa sulla disciplina del relativo personale, «attribuita alla competenza residuale delle regioni (art. 117, quarto comma, Cost.)», sia «da esercitare nel rispetto dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» fissati negli statuti (art. 123 Cost.)».

Né, tra l'altro, dal catalogo di materie *sub* comma 2 dell'art. 117 Cost. è dato trarre alcun titolo in base al quale il legislatore statale possa interferire sul punto. Conclusione del resto che trova conferma nella circostanza che in quel catalogo l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa è contemplata con limitato riguardo allo Stato e agli enti pubblici nazionali.

Alla luce di quanto detto, si deve pertanto ritenere che entro la cornice dei precetti costituzionali ciascuna regione sia libera di adottare il modello, le regole e le modalità di organizzazione amministrativa che ritiene più adeguate alle proprie specificità, in modo tale da informare tutta quella attività necessaria e prodromica al corretto esercizio delle funzioni di cui è titolare, ai criteri dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, così come prescritti dall'art. 97 Cost.

I commi che qui si impugnano, al contrario, sembrano ignorare del tutto questo spazio garantito costituzionalmente all'autonomia regionale.

Infatti, le regioni — non escluse dall'ambito di operatività degli stessi atteso che alcuna specificazione è fornita riguardo le pubbliche amministrazioni —, nel momento in cui dovessero (in autonomia?) decidere di attivare iniziative tese alla formazione e all'aggiornamento professionale dei loro dipendenti, devono (quindi sono costrette a rivolgersi esclusivamente a quelle strutture formative pubbliche o private che siano state accreditate e certificate dalla neo costituita Agenzia per la formazione).

A ben vedere, i commi qui censurati, e in particolare il comma 583, disciplinano la procedura da seguire per predisporre le attività di aggiornamento e formazione professionale: si tratta cioè di quelle attività volte a migliorare la competenza, la professionalità e la produttività del personale dipendente dalle regioni in modo da evitare che le risorse umane dell'organizzazione regionale, non rispondendo agli standards minimi di qualità e di aggiornamento, possano pregiudicare l'efficienza e il buon andamento dell'amministrazione stessa.

Il profilo dell'organizzazione regionale deve essere inteso come un valore costituzionalmente tutelato teso ad assicurare alla regione stessa, nel superamento dell'esclusività dell'ordinamento statale, quelle strutture amministrative il più possibile decongestionate e in grado di soddisfare le domande con efficienza e flessibilità.

Se quindi è il buon andamento del sistema regionale, da valutare anche in relazione all'indirizzo politico della regione stessa, l'interesse sotteso alla formazione professionale del personale, è del tutto irragionevole affidare la responsabilità di quest'ultima ad un ente, quale l'Agenzia per la formazione, estraneo, lontano e distaccato dalla realtà regionale.

A nulla vale obiettare che non è l'Agenzia l'ente erogatore del servizio di formazione professionale, ma le singole strutture o istituzioni formative pubbliche o private inserite nell'apposito elenco nazionale tenuto dall'Agenzia: nel momento in cui tali strutture, per poter esercitare la loro funzione, devono ricevere l'accreditamento presso l'Agenzia per la formazione (v. comma 581), è di solare evidenza come, di fatto, l'unico soggetto capace di gestire ed indirizzare l'attività di formazione professionale diretta al personale delle pubbliche amministrazioni (anche regionali), sia la stessa Agenzia.

2.2.2. — Ma vi è di più: l'illegittimità costituzionale dei commi in oggetto, come sopra preannunciato, è aggravata dalla circostanza che la stessa attività che esse disciplinano, vale a dire la formazione professionale, è di competenza esclusiva regionale.

Sul punto, non certo controverso, è sufficiente richiamare la sentenza n. 50 del 2005 nella quale codesta ecc.ma Corte ha limpidamente affermato 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».

A differenza di quanto avviene per la disciplina della istruzione e della formazione professionale che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai loro dipendenti che, «di per sé non è compresa nell'ambito della suindicata competenza né in altre competenze regionali. La formazione aziendale rientra invece nel *sinalagma* contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile».

2.3. — In conclusione, non può che affiorare la duplice illegittimità costituzionale dei commi 583-585. Essi per un verso affidano ad un ente statale un'attività strumentale (quella di formazione del personale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni regionali) ad una finalità che rientra in un ambito competenziale prettamente regionale (l'organizzazione ed il funzionamento regionale); per un altro, disciplinandone le modalità, incide palesemente su di una materia (la formazione professionale) in realtà affidata alla competenza esclusiva delle regioni.

Il tutto è reso ancora più inaccettabile dalla grave e colpevole assenza di qualsiasi forma di compartecipazione regionale, in spregio al basilare principio di leale collaborazione tra stato e regioni, sia per quel che attiene la composizione dell'Agenzia per la formazione, che per quanto concerne l'attività della stessa soprattutto nella fase di determinazione di quelli che dovrebbero essere i criteri da utilizzare per l'accreditamento delle strutture formative.

3. — Violazione degli artt. 117, 118, 119, 120 e 3 e 97 Cost. da parte dei commi 610 e 611.

3.1. — Al comma 610 è stabilito che «Allo scopo di sostenere l'autonomia delle istituzioni scolastiche nella dimensione dell'Unione europea ed i processi di innovazione e di ricerca educativa delle medesime istituzioni, nonché per favorirne l'interazione con il territorio, è istituita, presso il Ministero della pubblica istruzione, ai sensi degli artt. 8 e 9 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, la «Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica»,... avente sede a Firenze, articolata, anche a livello periferico, in nuclei allocati presso gli uffici scolastici regionali ed in raccordo con questi ultimi, con le seguenti funzioni:

- a) ricerca educativa e consulenza pedagogico-didattica;
- b) formazione e aggiornamento del personale della scuola;
- c) attivazione di servizi di documentazione pedagogica, didattica e di ricerca e sperimentazione;
- d) partecipazione alle iniziative internazionali nelle materie di competenza;
- e) collaborazione alla realizzazione delle misure di sistema nazionali in materia di istruzione per gli adulti e di istruzione e formazione tecnica superiore;
- f) collaborazione con le regioni e gli enti locali».

3.1.1. — Il successivo comma 611 incide sulla struttura organizzativa dell'Agenzia. Difatti, «l'organizzazione dell'Agenzia, con articolazione centrale e periferica, è definita con regolamento adottato ai sensi dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. L'Agenzia subentra nelle funzioni e nei compiti attualmente svolti dagli Istituti regionali di ricerca educativa (IRRE) e dall'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa (INDIRE), che sono contestualmente soppressi. Al fine di assicurare l'avvio delle attività dell'Agenzia, ...il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della pubblica istruzione, nomina uno o più commissari straordinari.

Con il regolamento di cui al presente comma è individuata la dotazione organica del personale dell'Agenzia e delle sue articolazioni territoriali nel limite complessivo del 50 per cento dei contingenti di personale già previsti per l'INDIRE e per gli IRRE, che in fase di prima attuazione, per il periodo contrattuale in corso, conserva il trat-

tamento giuridico ed economico in godimento. Il predetto regolamento disciplina, altresì, le modalità di stabilizzazione, attraverso prove selettive, dei rapporti di lavoro esistenti anche a titolo precario, purché costituite mediante procedure selettive di natura concorsuale».

3.2. — Come è noto, se sino al 2001 l'istruzione, quanto a elaborazione delle politiche e a conseguente organizzazione strutturale, è stata materia prevalentemente statale, con la revisione dell'art. 117 Cost. il legislatore costituzionale ha profondamente modificato il precedente assetto che vedeva unicamente in capo alle regioni la competenza legislativa nell'ambito dell' «istruzione artigiana e professionale» e dell' «assistenza scolastica»: difatti, a norma del comma 3 del nuovo testo dell'art. 117, Cost., le regioni hanno acquisito la competenza legislativa sull'intera materia dell'istruzione. Una competenza di tipo concorrente, quindi da esercitare nell'ambito del rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, e fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Il passaggio dall'esercizio (o dalla delega) di funzioni amministrative — avvenuto già con il d.lgs. n. 112 del 1998, in particolare con gli artt. 134 e ss. — all'attribuzione del potere legislativo sulla materia, non è certo di poco conto. Va da sé, infatti, che il potere legislativo implica necessariamente la responsabilità sulle più importanti scelte politiche attinenti il settore.

Se a tutto ciò si aggiunge che l'art. 118 Cost., costituzionalizzando il principio di sussidiarietà, sia verticale che orizzontale, ha di fatto consegnato alle regioni il potere di attribuire, per la parte di loro competenza, funzioni amministrative agli enti territoriali e ai soggetti della società civile *ex ult.* comma dell'art. 118, emerge con chiarezza come il nuovo assetto istituzionale abbia voluto riconoscere alle regioni, un ruolo pregnante ed incisivo in materia di istruzione.

L'incisività di tale ruolo ha trovato poi diverse conferme nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte che è stata già chiamata a pronunciarsi sulle questioni più delicate del nuovo sistema dell'istruzione: in materia di finanziamento delle funzioni, la già citata sentenza n. 423 del 2004 ha dichiarato l'illegittimità di fondi statali con vincoli di destinazione in materie che non competono più alla competenza statale; sulla programmazione, ma più in generale sul contenuto specifico della materia «istruzione» la Corte ha affermato che seppur l'esatta definizione delle rispettive competenze non potrà che essere oggetto di successivi affinamenti, dovuti alla oggettiva complessità dell'intero sistema, «si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle reti scolastica. È infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998» (Corte cost., sent. n. 13 del 2004).

Merita, infine, una notazione a parte la sentenza n. 279 del 2005 che si è rivelata fondamentale nel momento in cui ha offerto una decisiva chiave di lettura rispetto a due modalità di intervento statale nell'ambito dell'istruzione, quella delle «norme generali sull'istruzione», spettanti alla potestà esclusiva statale *ex art.* 117, comma 2, lettera *n*), e quella dei principi fondamentali in materia di istruzione *ex art.* 117, comma 3, Cost.: a detta di codesta ecc.ma Corte, infatti, le norme generali in materia di istruzione sono «quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale». Così intese, ha proseguito la Corte, le norme generali si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali «i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose».

Questo breve quadro ricostruttivo della distribuzione di competenze in materia di istruzione costituisce una base solida per poter sostenere l'evidente illegittimità dei commi sopra citati, per i motivi che qui di seguito si espongono.

3.3. — I commi 610 e 611 operano fingendo di non vedere le innovazioni sostanziali contenute nel comma 3 dell'art. 117 Cost.: qui, oltre al deciso spostamento dell'ago della bilancia nella distribuzione di funzioni legislative in materia di istruzione a favore delle regioni, si è formalmente costituzionalizzata l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Questa impostazione significa, nella sostanza, la chiara e decisa volontà del legislatore costituzionale di destatalizzare il servizio dell'istruzione, in sintonia con l'autorevole posizione espressa da Pototschnig (*cf.* il suo *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. cost.*, 1961, pp. 361 ss.) che già negli anni Sessanta aveva ricostruito il nuovo sistema costituzionale nel settore della formazione scolastica sottolineando che non spetta allo Stato istruire, ma è la scuola come comunità educante ad avere il compito dell'istruzione, nell'ambito di norme generali che sono della Repubblica e non dello Stato apparato.

E invece, con questi commi, lo Stato istituisce in modo unilaterale un'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica, e sempre in modo unilaterale ne individua le funzioni (si vedano le lettere *a*), *b*), *c*), *d*), *e*), *f*) del comma 610), e ne determina l'organizzazione e la composizione: infatti, il comma 611, rinvia per l'orga-

nizzazione dell'Agenzia al regolamento *ex art.* 8, comma 4 del d.lgs. n. 300 del 1999 e cioè ai regolamenti governativi; dopo aver disposto la soppressione contestuale degli Istituti regionali di ricerca educativa (IRRE) e dell'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca (INDIRE), dispone che sia il Presidente del Consiglio dei ministri a nominare, su proposta del Ministro della pubblica istruzione, uno o più commissari a cui è affidato il compito di assicurare l'avvio delle attività dell'Agenzia; ed infine, sempre lo stesso regolamento governativo è lo strumento per la composizione della dotazione organica del personale dell'Agenzia e delle sue articolazioni territoriali nonché quello per le modalità di stabilizzazione dei rapporti di lavoro esistenti.

Se è vero che, sia l'IRRE e l'INDIRE che la costituenda Agenzia per lo sviluppo dell'autonomia scolastica sono enti statali, è allo stesso modo vero che il terreno entro il quale devono muoversi, vale a dire l'istruzione, è un terreno la cui pertinenza spetta principalmente alle regioni e alle istituzioni scolastiche e solo per limitati e specifici profili, individuati dalle norme generali e dai principi fondamentali, allo Stato.

Al contrario, la flebile considerazione che il legislatore statale mostra nei confronti delle regioni, trova palese riscontro nella lettera *d)* del comma 610 dove, tra le funzioni che l'Agenzia dovrebbe svolgere, vi sarebbe quella di «collaborazione con le regioni e gli enti locali»: è evidente che la regione è percepita quale mero interlocutore dello Stato, da questi chiamato ad una vaga e generica attività di collaborazione, e non quale soggetto che, grazie al nuovo dettato costituzionale e alla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, è titolare della funzione legislativa e vero protagonista dell'attività di gestione in materia di istruzione.

In definitiva, il prezioso supporto delle numerose pronunce di codesta ecc.ma Corte (su tutte si richiamano ancora la 13 del 2004 e al 34 del 2005) ha fornito un contributo indispensabile per interpretare in modo corretto il nuovo quadro costituzionale nel settore dell'istruzione, concorrendo a chiarire in modo inequivocabile il superamento di un modello statocentrico e la necessità di riconoscere in modo specifico anche alla legislazione (e all'amministrazione) regionale un ruolo significativo in materia.

Gli effetti ricavabili da queste sentenze devono tra l'altro rimettere radicalmente in discussione la evidente tendenza, di cui sono espressione manifesta i commi che qui si censurano, a riproporre un'amministrazione ministeriale statale fortemente operativa che, al contrario, dovrebbe connotarsi della natura transitoria e supplente del suo operato, in attesa che si ridefinisca il sistema regionale locale di supporto all'autonomia delle istituzioni scolastiche.

4. — Violazione degli artt. 117, 118, 119, 120 e 3 e 97 Cost. da parte dei commi 622, 624 e 631.

4.1. — Al comma 622 viene stabilito che «l'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L'età per l'accesso al lavoro è conseguentemente elevata da quindici a sedici anni. Resta fermo il regime di gratuità ai sensi degli artt. 28, comma 1, e 30, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226.

L'adempimento dell'obbligo di istruzione deve consentire, una volta conseguito il titolo di studio conclusivo del primo ciclo, l'acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai *curricula* relativi ai primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore, sulla base di un apposito regolamento adottato dal Ministro della pubblica istruzione ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Nel rispetto degli obiettivi di apprendimento generali e specifici previsti dai predetti *curricula*, possono essere concordati tra il Ministero della pubblica istruzione e le singole regioni percorsi e progetti che, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, siano in grado di prevenire e contrastare la dispersione e di favorire il successo nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione.

Le strutture formative che concorrono alla realizzazione dei predetti percorsi e progetti devono essere inserite in un apposito elenco predisposto con decreto del Ministro della pubblica istruzione. Il predetto decreto è redatto sulla base di criteri predefiniti con decreto del Ministro della pubblica istruzione, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione, nonché alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. L'innalzamento dell'obbligo di istruzione decorre dall'anno scolastico 2007/2008».

4.1.2. — Più avanti, al comma 624, si dispone che «fino alla messa a regime di quanto previsto dal comma 622, proseguono i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'art. 28 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226. Restano, pertanto, confermati i finanziamenti destinati dalla normativa vigente alla realizzazione dei predetti percorsi.

Dette risorse per una quota non superiore al 3 per cento sono destinate alle misure nazionali di sistema ivi compreso il monitoraggio e la valutazione. Le strutture che realizzano tali percorsi sono accreditate dalle regioni sulla base dei criteri generali definiti con decreto adottato dal Ministro della pubblica istruzione di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

4.1.3. — Infine, il comma 631 afferma che «a decorrere dall'anno 2007, il sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS), di cui all'art. 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144, è riorganizzato nel quadro del potenziamento dell'alta formazione professionale e delle misure per valorizzare la filiera tecnico-scientifica, secondo le linee guida adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della pubblica istruzione formulata di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ai sensi del medesimo decreto legislativo.

4.2. — Con la riforma del Titolo V della Costituzione l'assetto globale relativo alle competenze in materia di istruzione è, come noto, abbastanza complesso.

In riferimento alle funzioni legislative, il quadro può così sintetizzarsi: allo Stato compete la definizione delle «norme generali sull'istruzione», la determinazione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (LEP) e la fissazione dei «principi fondamentali»; alle regioni compete la potestà legislativa concorrente in generale su tutta la materia dell'«istruzione» e la potestà legislativa esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale. La natura esclusiva di tale ultima competenza emerge in modo chiaro dall'art. 117, comma 3, dove l'istruzione è inserita tra le materie di competenza concorrente «ad esclusione dell'istruzione e formazione professionale», ed è stata più volte riconosciuta da codesta ecc.ma Corte (v. Corte cost., sent. n. 50 del 2005).

Sulla base di questo nuovo quadro costituzionale si è mosso il successivo legislatore ordinario, attraverso la legge delega n. 53 del 2003 («Delega in materia di norme generali sull'istruzione e di livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale») e i conseguenti decreti delegati che hanno delineato, attraverso ampie modalità partecipative tra i soggetti istituzionali coinvolti, un sistema educativo di istruzione e di formazione che, oltre ad abbandonare il vecchio concetto di obbligo scolastico (sostituito da quello di diritto/dovere di istruzione assicurato a tutti per almeno dodici anni), si è articolato nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, e in un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e formazione professionale (sul quale è stata rinnovata e rinforzata la competenza regionale, v. art. 2, comma 1, lettera *h*) delle legge n. 53 del 2003).

4.3. — I commi che qui si censurano sono chiara espressione di una volontà, incongruamente palesatasi per il tramite dello strumento della legge finanziaria, di modificare, con forte ricentralizzazione, il sistema dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale.

E invero, con il testo del comma 622, in spregio non solo delle nuove attribuzioni legislative individuate dall'art. 117 Cost., ma anche dei generali principi di buon andamento dell'amministrazione e di leale collaborazione, si stravolge il lavoro compiuto dal legislatore ordinario: difatti, si ripristina il concetto di obbligo scolastico; si prevedono dieci anni di istruzione obbligatoria e comune; nella sostanza, si introduce un biennio unitario tra sistema dei licei e sistema dell'istruzione e formazione professionale; viene innalzata l'età per l'accesso al lavoro con evidenti ricadute sul sistema dell'istruzione e formazione professionale; si incide sui primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore (e quindi in un segmento che già interessa l'istruzione e formazione professionale) attraverso lo strumento del regolamento governativo *ex art.* 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988; sono apposti, in modo marginale, strumenti eventuali e comunque molto deboli di coinvolgimento regionale (queste, infatti, «possono» essere chiamate a concordare con il Ministero della pubblica istruzione, percorsi e progetti tesi a contrastare la dispersione e a favorire il successo nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione); vengono inserite in un apposito elenco, predisposto con decreto del Ministro della pubblica istruzione, le strutture formative che concor-

rono alla realizzazione di percorsi e progetti che attengono sia alla istruzione che alla istruzione e formazione professionale, sulla base di criteri nella sostanza definiti dal solo Ministro, vista la palese debolezza insita nel «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano»).

Il comma 624 entra in modo ancora più incisivo nella dimensione dell'istruzione e formazione professionale, instaurando una sorta di regime transitorio sino alla messa a regime di quanto stabilito nel precedente comma 622: e lo fa predisponendo il proseguimento dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale individuati dall'art. 28 del d.lgs. n. 226 del 2005, stabilendo i tetti di destinazione delle risorse già stanziati e, in modo del tutto irragionevole nonché illegittimo, afferma che le strutture che realizzano i percorsi di istruzione e formazione professionale, invece di essere lasciate alla esclusiva e libera regolamentazione da parte delle regioni, debbano essere accreditate dalle regioni sulla base di criteri generali stabiliti anche dal Ministro della pubblica istruzione e dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

Infine, l'illegittimità del comma 631 è ancora più manifesta: qui l'intervento statale è volto a riorganizzare il sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) — previsto dall'art. 69 della legge n. 144 del 1999, cioè un provvedimento legislativo anteriore sia alla riforma costituzionale, sia a quel processo di ristrutturazione dell'intero sistema di istruzione e formazione cui prima si è accennato, — ancora nell'ambito della formazione professionale che è, invece, una dimensione appannaggio esclusivo delle regioni.

In definitiva, il legislatore nazionale con i commi che qui si impugnano ha voluto ricostruire, riformare e riordinare aspetti del sistema dell'istruzione ignorando del tutto le nuove attribuzioni costituzionali in materia emerse dalla riforma del 2001 e cestinando altri punti essenziali che sono stati raggiunti con un lavoro faticoso e concertato dal successivo legislatore ordinario.

Ma vi è di più: tutto ciò è stato realizzato con uno strumento completamente inadeguato, alcuni isolati commi di una legge finanziaria, improvvisato ed estemporaneo, approvato insieme ad un coacervo di altre disposizioni tra loro eterogenee, blindato in sede parlamentare e quindi del tutto privo di quell'indispensabile momento partecipativo che invece esigono le innovazioni in materia di istruzione, alla luce del nuovo riparto di funzioni, del principio di leale collaborazione e di buon andamento dell'amministrazione.

5. — Violazione degli artt. 117, 118, 120 e 3 e 97 Cost. da parte del comma 1226.

5.1. — Il comma 1226 recita: «Al fine di prevenire ulteriori procedure di infrazione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano devono provvedere agli adempimenti previsti dagli artt. 4 e 6 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, o al loro completamento, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

5.2. — Con il nuovo art. 117 Cost., l'attribuzione della «tutela dell'ambiente» alla competenza esclusiva dello Stato e il contestuale riconoscimento del «governo del territorio» e della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», ha suscitato diverse perplessità tanto in dottrina quanto in giurisprudenza.

Alcuni dubbi sorti circa l'art. 117, comma 2, lettera s) sono stati sciolti dalla nota sentenza n. 407 del 2002 nella quale la Corte, dopo aver individuato l'ambiente come valore costituzionalmente protetto, ha configurato la tutela dell'ambiente più che come materia in senso tecnico, come materia «trasversale» «in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»

A fronte di una giurisprudenza successiva che ha ampiamente confermato l'orientamento espresso nella 407 del 2002 (si vedano le sentenze nn. 536 del 2002, 222, 226, 227, 30 del 2003), è possibile dunque affermare che la riforma del Titolo V ha conservato la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi delle regioni diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze legislative concorrenti o residuali, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato.

Non può dunque negarsi che nell'azione di tutela dell'ambiente siano concretamente coinvolti tutti i livelli territoriali in una logica di effettiva corresponsabilità e che tale concorso di competenze sia guidato dal principio di «leale collaborazione».

Se tradizionalmente la giurisprudenza di codesta Corte ha invocato il principio di leale collaborazione imponendo il ricorso a strumenti di raccordo che consentano ai soggetti istituzionali di agire secondo linee convergenti

e sinergiche, in «ogni ipotesi in cui l'esercizio delle competenze spettanti allo Stato comporta interferenze con l'esercizio delle competenze spettanti alle regioni» (*cf.* Corte cost., sentt. nn. 464 del 1991 e 127 del 1995), nel ventaglio dei raccordi possibili l'intesa costituisce senz'altro la forma più intensa di partecipazione, perché modulata su formule collaborative di tipo paritario tra i soggetti chiamati a decidere.

In materia ambientale, così, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime alcune disposizioni che non avevano previsto l'intesa tra lo Stato e le regioni in materia di procedure di adeguamento nella disciplina dei parchi (sent. 302 del 1994), di rilevamento degli incendi boschivi (sent. 157 del 1995), di programmazione degli interventi di protezione civile (sent. 127 del 1995); dopo l'entrata in vigore della riforma del titolo V, tale orientamento è stato confermato e si è insistito sulla centralità del principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni (*cf.* sent. 27 del 2002).

5.3. — Il comma qui censurato impone alle regioni di provvedere agli adempimenti previsti *ex* artt. 4 e 6 del d.P.R. n. 357 del 1997 — e cioè alla predisposizione per i siti di importanza comunitaria e per le zone di protezione speciale, delle opportune misure atte ad evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie, nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate — sulla base di criteri minimi uniformi definiti con solo decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Quindi, per la determinazione dei criteri minimi non solo non è prevista l'intesa, ma manca del tutto qualsiasi forma e modalità di coinvolgimento delle regioni.

Diviene del tutto evidente come la determinazione di tali criteri, una volta rimessa alla esclusiva volontà statale, si ponga in aperto contrasto con il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, estrometta dalle opportune valutazioni le regioni in un ambito materiale in cui queste esercitano funzioni legislative ed amministrative e sia pertanto da dichiarare incostituzionale per violazione degli artt. 117, 118, 120 e 97 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Chiede che codesta ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale:*

*dei commi 362, 363, 364, 365; 389; 853; 892, 893, 894, 895; 1121, 1122, 1123; 1227, 1228; 1252; 1261; 1267; 1284, nei sensi e nei limiti specificati nel testo del ricorso, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché dei principi di leale collaborazione (art. 120 Cost.), buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) e ragionevolezza (art. 3 Cost.);*

*dei commi 583, 584, 585; 610, 611; 622, 624, 631; 1226, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché dei principi di leale collaborazione (art. 120 Cost.), buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) e ragionevolezza (art. 3 Cost.).*

Roma-Milano, addì 26 febbraio 2006

PROF. AVV. Beniamino CARAVITA DI TORITTO - AVV. Pio Dario VIVONE

07C0298

## N. 18

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 15 marzo 2007*

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico del senatore Raffaele Iannuzzi per il reato di diffamazione a mezzo stampa nei confronti dei magistrati Giancarlo Caselli e Guido Lo Forte - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentari.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica 18 gennaio 2006.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Letti gli atti del procedimento penale pendente a carico di Iannuzzi Raffaele, nato a Grottolella (Avellino) il 20 febbraio 1928, residente in Roma, via Lucina, 17 imputato in relazione al seguente reato:

A) del reato p. e p. dagli artt. 595 c.p.; e 13, legge 8 febbraio 1948, n. 47, per aver, nella sua qualità di attore dell'articolo sotto descritto, offeso la reputazione di Gian Carlo Caselli e di Guido Lo Forte con la pubblicazione sul quotidiano «Il Giornale» del 7 novembre 2004 dell'articolo intitolato «Mafia, 13 anni di scontri fra p.m. e Carabinieri» riportando in narrativa fatti non veritieri e comunque offensivi per la loro formulazione e per il contesto in cui sono stati inseriti.

Delitto aggravato dall'attribuzione di fatti determinati quali, tra gli altri:

quanto a Gian Carlo Caselli, di aver impostato e condotto una vera e propria guerra contro l'Arma dei Carabinieri; di aver «quasi» incriminato il capo dei ROS Mori e il capitano De Donno e quindi di aver messo tutto a tacere di aver impostato e portato avanti, a tutti i costi, il procedimento contro il senatore Andreotti, impedendo che Badalamenti venisse in Italia a smentire taluno degli accusatori del predetto; di essersi rifiutato di difendere pubblicamente il maresciallo dei carabinieri Lombardo «suicidato e infamato e vittima di uno scontro di potere»; di aver frascurato le intercettazioni dei Carabinieri e gli avvertimenti di Brusca nei confronti di Di Maggio, lasciando così che costui commettesse altri reati mentre era sotto la protezione dello Stato; di aver imputato di calunnia il Brusca ai danni di Di Maggio anziché ascoltare i suoi avvertimenti; di aver iscritto senza fondamento nel registro indagati il colonnello Meli, per aver ingiustamente «perseguitato» il generale Mori, il capitano De Donno, il tenente Canale, il maresciallo Lombardo, il capitano Obinu, il capitano De Caprio, il capitano Meli, tutti per reati inesistenti; di aver tenuto un comportamento scorretto in tutta la vicenda del covo di Riina, accusando i carabinieri nonostante avesse preso accordi con loro; di aver imbastito, per anni, un sistema di persecuzione di personaggi sgraditi, iscrivendoli nel registro degli indagati, coprendoli di contumelie, chiedendo l'archiviazione dopo averli «spuntanati» e poi ricominciando l'iter da capo; di essere stato uno di quei «professionisti dell'antimafia» di cui è indispensabile liberarsi per sempre, il tutto in concorso con altri magistrati della Procura di Palermo;

quanto a Guido Lo Forte di aver ricevuto un importante dossier frutto di un grosso lavoro del capitano De Donno e contenente nomi di imprenditori e politici e non aver fatto nulla per diverso tempo per poi aver assunto iniziative solo nei confronti degli «stracci», lasciando fuori imprenditori e politici; di aver dato notizie riservate a personaggi come Siino; di aver abbandonato al suo destino il dossier mafia-appalti, una volta ottenuta l'archiviazione delle bobine con le accuse di Siino; di aver sostenuto l'accusa contro il senatore Andreotti a tutti i costi, ostacolando l'accertamento della verità; di aver ostacolato sia le intercettazioni dei C.C. che le informazioni di Brusca, lasciando così che Di Maggio commettesse altri reati e addirittura imputando il Brusca di calunnia nei confronti di Di Maggio; di aver partecipato ad una sorta di persecuzione nei confronti degli ufficiali del ROS e dell'Arma dei C.C. per reati inesistenti; di aver partecipato, per anni, ad un «giochino» della Procura di Palermo, che consisteva nel perséguire personaggi sgraditi, pur non disponendo di elementi di prova;

In Paderno Dugnano (MI) il 7 novembre del 2004.

Premesso che:

questo giudice, all'udienza preliminare svoltasi in data 18 novembre 2005 in relazione all'imputazione sopra indicata aveva pronunciato la seguente ordinanza:

«Il giudice, letti gli atti del procedimento e sentite le questioni e le richieste avanzate dalle parti; premesso che la difesa dell'imputato Iannuzzi, senatore della Repubblica, ha sollevato eccezione di applicabilità dell'art. 68 della Costituzione in relazione all'articolo che il prevenuto avrebbe scritto nell'esercizio di attività connesse alla funzione di parlamentare espletata fuori dal Parlamento;

ritenuto che nel caso di specie non appare ricorrere un'ipotesi di improcedibilità ai sensi dell'art. 68 primo comma della Costituzione e/o dell'art. 3, comma 1 della legge 140/2003;

ritenuto che, in conseguenza del mancato accoglimento della richiesta di emettere sentenza ai sensi dell'art. 129 c.p.p., il giudice sia tenuto a sospendere, quanto all'imputato Iannuzzi, il procedimento;

visto l'art. 3, comma 4, legge 140/2003;

Ordina la sospensione del procedimento nei confronti di Iannuzzi Raffaele;

la trasmissione di copia di tutti gli atti del procedimento al Senato della Repubblica...».

risulta dagli atti che già in data 15 novembre 2005 il senatore Iannuzzi aveva a sua volta trasmesso alla Presidenza del Senato della Repubblica richiesta di insindacabilità, in relazione alle affermazioni contenute nell'articolo oggetto del presente procedimento, richiesta che era pervenuta in data 18 novembre 2005;

l'assemblea del Senato della Repubblica, nel corso della seduta pomeridiana del 18 gennaio 2006, accoglieva la proposta fatta a maggioranza dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari di dichiarare che il fatto oggetto del procedimento stesso concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricade, pertanto, nell'ipotesi di cui all'art. 68, primo comma della Costituzione;

all'udienza preliminare del 20 giugno 2006, preso atto della delibera del Senato della Repubblica, la difesa dell'imputato Iannuzzi ha chiesto l'emissione di una sentenza di non doversi procedere, mentre il p.m. ed i difensori delle parti civili hanno chiesto che questo giudice sollevasse conflitto di attribuzioni ai sensi dell'art. 134 Cost e 37 e ss della legge 87/53, richieste sulle quali questo giudice si è riservato di decidere, rinviando all'udienza del 3 luglio 2006.

Ritenuto che nel caso di specie ricorrono i presupposti per accogliere la richiesta avanzata dal p.m. e dai difensori delle parti civili costituite: infatti:

1) l'insindacabilità delle affermazioni di un appartenente al Parlamento della Repubblica deve connettersi, sulla base dei principi delineati dalla costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, all'esistenza di un effettivo nesso tra le affermazioni espresse fuori dall'ambito parlamentare e le funzioni in concreto svolte dal singolo parlamentare, di modo che si possa affermare che le prime sono espressione diretta dell'attività dal secondo; non è sufficiente quindi un semplice collegamento di argomento, e/o di contesto, tra l'attività parlamentare e le dichiarazioni rese, ma è necessario che le dichiarazioni siano identificabili come espressione dell'attività effettivamente svolta dal parlamentare, rappresentando tale delimitazione funzionale il limite oltrepassato il quale la prerogativa del parlamentare, finalizzata alla tutela della libertà e dell'autonomia del singolo appartenente ad Parlamento, non può più operare, a meno di non diventare un mero privilegio personale, il riconoscimento di uno *status* personale di favore, con conseguente violazione dei principi di eguaglianza e di parità di opportunità di tutti i cittadini nella dialettica politica;

2) nel caso di specie la Giunta per le immunità parlamentari, nell'affrontare il caso portato alla sua attenzione, ha fatto ampio riferimento al fatto che la «battaglia politica che il senatore Iannuzzi conduce sin dall'inizio del suo attuale mandato parlamentare, contro l'utilizzo dei pentiti nei processi penali, permea tutta la sua attività parlamentare, oltre che quella pubblicistica da lui esercitata da tempo a livello professionale»; a prescindere dalla notazione che l'accesso all'attività pubblicistica autonomamente intesa sembrerebbe non rilevante al fine di valutare l'insindacabilità oggetto della deliberazione (visto che tale attività non sarebbe comunque scriminata ove dovesse essere svolta con modalità diffamatorie), il parere della Giunta fa riferimento a due iniziative del senatore Iannuzzi: la proposta di una Commissione bicamerale di inchiesta (Disegno di legge n. 2292: Istituzione di una

commissione parlamentare d'inchiesta sulla gestione di coloro che collaborano con la giustizia), depositata il 25 giugno 2003; e la proposta di una Commissione monocamerale di inchiesta (documento XXII n. 25; Proposta di inchiesta parlamentare del Senato sulla gestione di coloro che collaborano con la giustizia), depositata il 19 febbraio 2004;

3) a prescindere dalla notazione, fondata sulla documentazione prodotta dalla difesa di parte civile, che alla presentazione delle due iniziative sopra indicate non ha fatto seguito alcuna, ulteriore attività parlamentare collegata o conseguente alle rammentate iniziative (non vi è stata neppure la fissazione di discussione in Commissione), deve rilevarsi come non vi sia nel caso di specie quel presupposto, dalla Corte ritenuto essenziale, della contestualità, cronologica; difatti le due iniziative, di contenuto sostanzialmente identico, risalgono al più tardi al febbraio 2004; le affermazioni contenute nell'articolo oggetto del presente giudizio, risalgono al novembre 2004, e quindi a circa 9 mesi dopo;

4) ma vi è di più; la lettura dell'articolo firmato dal senatore Iannuzzi consente infatti di escludere, sin dal titolo assai significativo: «Mafia, 13 anni di scontri tra p.m. e Carabinieri», la ricorrenza nel caso di specie di quel nesso di riferibilità in astratto ai lavori parlamentari (*cf.* C.c. 50/2002; 220/2004), non essendo in particolare possibile discernere le opinioni dello Iannuzzi riconducibili alla libera manifestazione del pensiero, da quelle che riguardano l'esercizio della funzione parlamentare; non solo, giacché la lettura dell'articolo nella sua integralità rende oltre modo evidente come il riferimento ai pentiti, e all'uso che in sede giudiziaria e politica ne possa essere stato fatto, sia occasionale, indiretto e strumentale, mentre l'oggetto diretto della pubblicazione è l'attività dei magistrati palermitani e, segnatamente, delle odierne parti civili.

Tutto ciò premesso, apparendo carente quel flessio funzionale richiesto dall'art. 68, primo comma della Costituzione, la delibera del Senato della Repubblica del 18 gennaio 2006 appare illegittima, e deve quindi esserne richiesto l'annullamento per invasione dell'ambito attribuito all'autorità giudiziaria.

Da tutto questo consegue che, ricorrendone gli estremi soggettivi ed oggettivi, questo giudice deve sollevare conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato.

*P. Q. M.*

*Solleva conflitto di attribuzioni con il Senato della Repubblica e chiede alla Corte costituzionale che voglia:*

*dichiarare ammissibile il presente conflitto, adottando ogni conseguente provvedimento, ai sensi dell'art. 37 e ss. della legge n. 87/1953 e di ogni altra norma applicabile;*

*dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica la valutazione della condotta addebitabile al senatore Iannuzzi Raffaele, in quanto estranea alla previsione dell'art. 68, primo comma della Costituzione;*

*annullare la relativa delibera del Senato della Repubblica, adottata in data 18 gennaio 2006.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Sospende il presente procedimento fino alla risoluzione del conflitto sollevato.*

*Manda alla cancelleria per quanto di competenza, ed in particolare per la notifica del presente provvedimento ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché all'imputato contumace.*

Milano, addì 3 luglio 2006

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI: Paola BELSITO

## N. 184

*Ordinanza del 4 luglio 2006 emessa dalla Corte di assise d'appello di Messina  
nel procedimento penale a carico di Imperiale Maurizio*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento - Preclusione (salvo per le ipotesi previste dall'art. 603, comma 2, cod. proc. pen., se la nuova prova è decisiva) - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con il principio della parità delle parti nel contraddittorio - Lesione del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.**

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma secondo, e 112.

## LA CORTE DI ASSISE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Sciogliendo la riserva in ordine all'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 593, comma secondo c.p.p. come sostituito dall'art. 1, comma secondo della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui esclude la possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento in assenza di sopravvenienza di nuove prove decisive, e dell'art. 10 della stessa legge, nella parte in cui sancisce l'applicazione della norma novellata anche ai procedimenti in corso, sollevata dal procuratore generale nel procedimento penale n. 4/06 R.G. Corte d'assise di appello di Messina, a carico di Imperiale Maurizio in relazione agli artt. 3, 97, 111, secondo comma e 112 della Costituzione;

Sentito il difensore dell'imputato;

## O S S E R V A

Con sentenza emessa in data 6 luglio 2005, la Corte d'assise di Messina assolveva — per non avere commesso il fatto — Imperiale Maurizio dal reato p. e p. dall'art. 416-*bis* c.p., comma 1, 2 e 4 c.p., contestatogli per avere fatto parte di una associazione armata facente capo a Vadalà Armando, i cui componenti si avvalevano della forza intimidatrice del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne derivava, per commettere delitti di omicidio, estorsione, porto abusivo d'armi, finalizzati all'acquisizione del controllo indiretto di attività economico-commerciali mediante lo strumento della imposizione del pizzo.

Con la stessa sentenza la Corte d'assise condannava l'imputato alla pena di anni uno e mesi quattro di reclusione ed euro 400,00 di multa in ordine alla illegale detenzione di un revolver calibro 38.

Avverso tale decisione interponeva appello sia l'imputato riconosciuto colpevole per la detenzione dell'arma, sia il Procuratore della Repubblica di Messina, limitatamente al capo della adottata assoluzione, lamentando la erroneità della decisione che non aveva tenuto conto delle imponenti risultanze in senso contrario.

Fissato il giudizio di appello, all'udienza del 4 giugno 2006 il procuratore generale, preso atto dell'entrata in vigore della legge n. 46/2006 e delle limitazioni alla facoltà di appello derivanti dalla nuova formulazione dell'art. 593 c.p.p., ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di detta norma nei termini esposti.

Orbene, rileva questa Corte che l'art. 593 c.p.p. come novellato dall'art. 1, legge n. 46/2006, consente al pubblico ministero e all'imputato di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento solo allorché con i motivi di impugnazione venga richiesta la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale ai sensi dell'art. 603 cpv. c.p.p. per l'assunzione di prove sopravvenute o scoperte dopo il giudizio di primo grado e sempre che a dette prove sia riconosciuto il carattere della decisività. La norma prevede inoltre che, ove il giudice d'appello non ammetta in via preliminare la rinnovazione dell'istruttoria, il gravame deve essere dichiarato inammissibile.

A questo punto alla parte appellante rimane soltanto la possibilità di proporre ricorso per cassazione entro il termine di giorni quarantacinque dalla notifica dell'ordinanza. L'art. 8 della legge prevede che ditale rimedio le parti possano avvalersi anche nell'ipotesi di mancata assunzione di una prova decisiva richiesta nel corso della istruzione dibattimentale e di contraddittorietà o illogicità della motivazione, risultanti da atti del processo specificamente indicati dal ricorrente.

Preliminarmente ritiene la Corte che la questione proposta dal procuratore generale sia rilevante nel presente giudizio, in quanto la legge, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 22 febbraio 2006 ed entrata in vigore il 9 marzo 2006, prescrive all'art. 10 che le nuove norme trovino applicazione anche ai procedimenti in corso, disponendo che l'atto d'appello proposto prima dell'entrata in vigore della nuova normativa sia dichiarato inammissibile con ordinanza non impugnabile.

Sussiste altresì la necessità che la questione sia risolta in via pregiudiziale poiché, avendo il pubblico ministero appellato la sentenza di primo grado limitandosi a censurare il processo logico — argomentativo senza indicare nuove prove decisive per addivenire alla pronuncia di un diverso giudizio, dovrebbe essere adottata nel processo in corso ordinanza non impugnabile di inammissibilità del gravame.

Al riguardo va ribadito che compito di questa Corte di appello non è quello di esprimere un giudizio sulla fondatezza della questione di legittimità costituzionale, bensì soltanto quello di valutare se i dubbi di illegittimità costituzionale prospettati non siano «manifestamente infondati», non siano cioè chiaramente insussistenti ovvero siano soltanto apparenti. Al di fuori di questa ipotesi la questione deve essere dichiarata «non manifestamente infondata» e va rimessa alla Corte costituzionale, alla quale compete la decisione sulla legittimità costituzionale delle leggi e degli altri atti aventi forza di legge e quindi di stabilire se i dubbi di illegittimità costituzionale siano fondati o meno e se siano superabili con il richiamo ad altri principi di rango costituzionale non considerati da chi la questione ha sollevato.

Fatta questa premessa, reputa la Corte che la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, che prescrive che l'art. 593 comma secondo c.p.p. come novellato dall'art. 1, comma secondo della stessa legge si applichi anche «ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima», debba ritenersi manifestamente infondata con riferimento ad entrambi i profili prospettati dal procuratore generale.

Invero, non può essere condivisa l'argomentazione con cui è stata dedotta la contrarietà della norma transitoria con l'art. 97 Cost. In proposito la Corte costituzionale ha già avuto modo di affermare che «il principio del buon andamento della pubblica amministrazione — pur concedendo anche gli organi dell'amministrazione della giustizia — si riferisce esclusivamente alle leggi relative all'ordinamento degli uffici giudiziari ed al loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, risultando invece di per sé estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale» (v. Sent. C.c. 26 marzo/1° aprile 2003, n. 110 e l'ordinanza n. 370/2002 in essa richiamata).

Va disattesa anche l'argomentazione circa il presunto contrasto della norma transitoria con l'art. 111 Cost., essendo regola processuale ormai acquisita ed unanimemente condivisa quella della immediata operatività delle norme di carattere processuale e, quindi, della loro applicazione ai processi in corso.

Viceversa ritiene questa Corte che non sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 593 c.p.p., come novellato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, con riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma Cost.

Si ricorda che l'art. 111, secondo comma Cost. recita che «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata».

Il nuovo art. 593 c.p.p., con il prevedere al primo comma la possibilità del pubblico ministero e dell'imputato di proporre appello avverso la sentenza di condanna e al secondo comma la limitazione di tale diritto di appellare avverso le sentenze di proscioglimento solamente se il pubblico ministero o l'imputato appellante abbia chiesto una prova nuova e decisiva, solo apparentemente soddisfa l'esigenza di parità garantita dalla disposizione costitu-

zionale, atteso che in realtà è solo con riferimento al pubblico ministero che la limitazione di proporre gravame contro le sentenze assolutorie assume preponderanza e rilievo centrale, poiché all'imputato era già inibito dalla precedente normativa appellare sentenze di proscioglimento con formula piena.

Ma anche a prescindere da tale considerazione, è evidente che la parità che si è voluto realizzare con la norma in parola è soltanto apparente, avendo solo il pubblico ministero l'interesse ad impugnare le sentenze di proscioglimento.

Peraltro, la soluzione adottata dal Legislatore di temperare le conseguenze negative della nuova normativa con la previsione della possibilità di articolare rilevanti e decisivi mezzi di prova appare quasi irridente: non sfugge a nessuno come sia del tutto avulsa dalla realtà la possibilità che il pubblico ministero sia in grado di produrre, dopo la pronuncia di primo grado, una prova nuova e decisiva, capace di capovolgere la decisione assolutoria, non rinvenuta durante tutta la fase dedicata alle indagini preliminari e durante l'istruzione dibattimentale, e che ciò riesca a fare nell'arco ristrettissimo corrispondente ai termini di quindici, trenta o quarantacinque giorni concessi per l'impugnazione; non gli è infatti consentito prendersi un maggior lasso temporale, ritardando la richiesta di rinnovazione sino alla presentazione dei motivi nuovi a norma dell'art. 585 comma quarto c.p.p., poiché la formulazione della richiesta di rinnovazione costituisce requisito di ammissibilità dell'atto di proposizione di appello, che ad essa si riduce.

Pertanto, va condivisa l'argomentazione del procuratore generale il quale ha rilevato che «poiché l'ipotesi della prova a carico nuova e decisiva sopravvenuta durante la decorrenza dei termini per l'impugnazione costituisce ipotesi praticamente inattuabile, l'aggiunta effettuata dal legislatore va ritenuta *tamquam non esset* e la norma regredisce alla formulazione già censurata dal Presidente della Repubblica nel messaggio di rinvio alle Camere.

È di tutta evidenza, quindi, che il nuovo art. 593 c.p.p., impedendo sostanzialmente al pubblico ministero l'appello in caso di esito assolutorio del giudizio di primo grado e consentendo invece all'imputato di proporre appello in caso di sentenza di condanna, ha finito con l'introdurre un rilevante squilibrio tra le parti.

Vero è che la Corte costituzionale ha avuto occasione di sottolineare che il principio della parità nel contraddittorio non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali delle parti (v. sentenza n. 165/2003 e n. 46/2005); ma è anche vero che della disparità eventualmente introdotta in deroga all'equilibrio imposto dalla norma costituzionale il Legislatore è tenuto a dare una giustificazione che risponda a criteri di ragionevolezza, la quale va valutata nella prospettiva della tollerabilità del sacrificio che la norma impone al principio del contraddittorio nella parità delle parti rispetto ad altro interesse preminente costituzionalmente tutelato.

La disamina delle ragioni quali si evincono dai lavori preparatori non giustificano — ad avviso di questa Corte — il sacrificio del principio che assicura il giusto processo.

Non possono, infatti, essere invocate esigenze di accelerazione dell'iter processuale, risolvendosi la scelta legislativa nella evidente soppressione di un mezzo di impugnazione a danno di una sola parte processuale. Tale scopo il legislatore avrebbe potuto realizzare concretamente prevedendo la non impugnabilità di tutte le sentenze (di condanna o di proscioglimento) sia da parte del pubblico ministero che da parte dell'imputato, in tal modo abolendo totalmente il giudizio di appello.

Una simile scelta, infatti, condivisibile o meno, sarebbe stata compatibile con la Costituzione, la quale non garantisce un secondo grado del giudizio di merito, come evidenziato dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 421/2001, e non avrebbe contrastato con l'art. 2 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottata a Strasburgo il 22 novembre 1984, tenuto conto che la previsione di un tribunale superiore, cui fa riferimento la normativa europea, prescinde dalla necessità di un secondo giudizio di merito e resta rispettata con la previsione del ricorso per cassazione già presente nella Costituzione italiana (in tal senso sentenza della Corte costituzionale n. 288/1997).

Non ritiene poi la Corte che al fine di giustificare la scelta del Legislatore si possa attribuire rilievo alla particolare posizione istituzionale del pubblico ministero all'interno del nostro ordinamento, caratterizzata dal potere-dovere di ricercare in sede di indagini anche le prove favorevoli all'imputato e di operare una valutazione obiettiva degli elementi a carico dello stesso, che potrebbe indurlo a richiedere l'archiviazione o il proscioglimento.

Questi rilievi, invero, restano superati nella fase d'appello, la cui proposizione presuppone la determinazione del pubblico ministero di ottenere una sentenza di condanna nella maturata convinzione della sussistenza di congrue prove a carico dell'imputato.

È quindi lo stesso sistema che esige che il processo mantenga una posizione di equilibrato contraddittorio tra le ragioni del pubblico ministero e quelle della difesa dell'imputato, in modo che nessuna opportunità di ricerca della verità venga ad essere sottratta al giudizio.

Un'ulteriore dimostrazione di come il Legislatore abbia inteso mortificare e limitare in maniera del tutto irragionevole le funzioni della pubblica accusa si rinviene nell'art. 576, comma primo c.p.p., come modificato dall'art. 6 della legge n. 46/2006, laddove continua ad essere riconosciuto alla parte civile il diritto di presentare appello, sia pure ai soli effetti della responsabilità civile, anche contro le sentenze di proscioglimento; mentre analoga facoltà viene negata al pubblico ministero, portatore non di un interesse proprio bensì di istanze di legalità e di difesa sociale.

Ma l'irrazionalità della riforma raggiunge l'acme allorché continua a riconoscere al pubblico ministero la possibilità di proporre appello in caso di condanna dell'imputato, al solo scopo di ottenere una pena diversa da quella comminata. In proposito è sufficiente richiamare le obiezioni espresse dal Presidente della Repubblica nel messaggio con cui ha rinviato alle Camere la prima versione della legge. Nell'occasione il Capo dello Stato ha rappresentato che «le asimmetrie tra accusa e difesa costituzionalmente compatibili non debbono mai travalicare i limiti fissati dal secondo comma dell'art. 111 della Costituzione ... una ulteriore incongruenza della nuova legge sta nel fatto che il pubblico ministero totalmente soccombente non può proporre appello, mentre ciò gli è consentito quando la sua soccombenza sia solo parziale, avendo ottenuto una condanna diversa da quella richiesta».

Neppure manifestamente infondata s'appalesa la questione di costituzionalità del nuovo art. 593 c.p.p. con riferimento alla dedotta violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale sancito dall'art. 112 Cost.

Questo Collegio non ignora che in proposito la Corte costituzionale, dopo avere affermato con la sentenza n. 177/1971 che «il potere di impugnazione del pubblico ministero costituisce una estrinsecazione ed un aspetto dell'esercizio dell'azione penale» ha modificato il proprio orientamento, ritenendo che siffatto potere non costituisce manifestazione dei poteri inerenti l'esercizio dell'azione penale (Sent. C.c. n. 206/1997; sent. C.c. n. 110/2003).

A tale conclusione i Giudici delle leggi sono pervenuti attraverso l'esegesi stessa dei lavori preparatori della Carta costituzionale (resoconti delle sedute della Commissione c.d. dei settantacinque e resoconti delle sedute dell'Assemblea Costituente), nei quali non è dato rinvenire la benché minima traccia di un collegamento tra obbligo di esercitare l'azione penale e potere di impugnazione del pubblico ministero. Proseguendo in questo indirizzo la Corte costituzionale ha anche evidenziato che tutto il sistema delle impugnazioni penali, in particolare dell'appello, tanto sotto il codice abrogato quanto sotto quello vigente, depone nel senso che il potere del pubblico ministero di proporre appello avverso la sentenza di primo grado, anche se in certe situazioni ne possa apparire istituzionalmente doveroso l'esercizio, non è riconducibile all'obbligo di esercitare l'azione penale, come comprovato dai due istituti dell'acquiescenza alla sentenza e della rinuncia al gravame senza obbligo di motivazione, che mal si concilierebbero con una costruzione dell'impugnazione quale estrinsecazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Ciò che in questa sede viene auspicato è che la Corte costituzionale riveda la propria giurisprudenza sul punto.

Le prerogative e le attribuzioni istituzionali del pubblico ministero sono definite e precisate negli artt. 73 e 74 o.g. e sono tenute presenti e più o meno espressamente richiamate dagli artt. 102, 107, 108 e 112 della Carta costituzionale in materia di giustizia.

È indubbio che quando l'art. 112 Cost. enuncia che il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale faccia diretto riferimento alle funzioni a tale Organo attribuite dai richiamati artt. 73 e 74 o.g. Alla stregua di tali norme il pubblico ministero ha, tra gli altri doveri istituzionali, quelli di vegliare all'osservanza delle leggi, di assicurare la pronta e regolare amministrazione della giustizia, di promuovere la repressione dei reati. Proprio in considerazione di tali precue funzioni l'art. 112 Cost. gli fa obbligo di esercitare l'azione penale in piena auto-

nomia ed indipendenza da ogni altro potere (art. 104 Cost.). Nel definire tale obbligo costituzionale l'art. 74 o.g. recita che il pubblico ministero inizia ed esercita l'azione penale. È chiaro che tale norma opera una evidente distinzione tra inizio ed esercizio dell'azione penale ed è altrettanto chiaro che il primo termine si riferisce al momento dell'avvio dell'azione penale mentre il secondo attiene più propriamente al suo sviluppo durante l'intero iter processuale. Pertanto, poiché lo stesso art. 112 Cost., cui l'art. 74 o.g. è direttamente collegato, obbliga il pubblico ministero ad «esercitare» l'azione penale, è quantomeno opinabile che tale dovere costituzionale sia limitato soltanto alla fase dell'avvio del procedimento e non investa invece tutto il processo, connotando e qualificando l'attività del pubblico ministero sino all'accertamento definitivo della verità o comunque sino alla riparazione dell'ordine giuridico violato. Ciò è tanto vero che il codice di rito prevede vari momenti di controllo afferenti l'esercizio dell'azione penale: basti accennare alle richieste di archiviazione non accolte o all'imputazione coatta ovvero al decreto che dispone il giudizio emesso dal giudice dell'udienza preliminare pure a fronte di una richiesta di proscioglimento avanzata dallo stesso pubblico ministero. Ne deriva che, sebbene tale potere-dovere debba essere esercitato nel rispetto delle regole dettate dalle leggi processuali, esso, appunto perché promana direttamente dalla Costituzione e costituisce un'estensione dell'obbligo di repressione dei reati e del dovere di vigilanza sulla pronta e regolare amministrazione della giustizia, intesa come valore costituzionalmente garantito, non può essere limitato e compresso secondo l'arbitrio del Legislatore ordinario. Al riguardo non è fuor di luogo ricordare che la Corte costituzionale, nell'affermare la legittimità costituzionale dell'art. 443, comma terzo c.p.p., che preclude al pubblico ministero di appellare le sentenze di condanna pronunciate con il rito abbreviato, ha motivato il rigetto dell'eccezione di illegittimità di tale norma affermando che comunque «la sentenza di condanna costituisce la realizzazione della «pretesa punitiva fatta valere nel processo attraverso l'azione penale» (Sent. C.c. n. 363/1991). Ne deriva la logica conseguenza che se la «pretesa punitiva» è stata disattesa da una sentenza di proscioglimento, contrastano con i principi costituzionali le norme che impediscono al pubblico ministero di esercitare le sue funzioni di controllo anche con lo strumento dell'appello.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost., 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 e segg., legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante nel presente processo e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, comma secondo c.p.p., come sostituito dalla legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui preclude al pubblico ministero la possibilità di appellare contro le sentenze di proscioglimento, in relazione agli artt. 3, 111, secondo comma e 112 della Costituzione.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

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

Messina, addì 4 luglio 2006

*Il Presidente: MAGAZZÙ*

07C0423

## N. 185

*Ordinanza dell'11 settembre 2006 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania, sul ricorso proposto da Comune di Augusta contro Commissario per l'emergenza rifiuti - Presidenza Regione Siciliana ed altri.*

**Giustizia amministrativa - Tribunali amministrativi regionali - 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. 710/2005 R.G. proposto da Comune di Augusta (Siracusa), rappresentato e difeso da Coppa avv. Pietro e Di Giovanni avv. Ettore con domicilio eletto in Catania, viale XX Settembre n. 51, presso Favi avv. Francesco;

Contro Commissario per l'emergenza rifiuti - Presidenza Regione Siciliana rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, con domicilio eletto in Catania, via Vecchia Ognina n. 149, presso la sua sede, Ministero dell'interno, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, con domicilio eletto in Catania, via Vecchia Ognina n. 49, presso la sua sede; Presidenza del Consiglio dei ministri rappresentata e difesa dall'Avvocatura dello Stato, con domicilio eletto in Catania, via Vecchia Ognina n. 149, presso la sua sede; Dipartimento della protezione civile rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, con domicilio eletto in Catania, via Vecchia Ognina n. 149, presso la sua sede; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, con domicilio eletto in Catania, via Vecchia Ognina n. 149, presso la sua sede; Regione Siciliana, rappresentata e difesa dall'Avvocatura dello Stato, con domicilio eletto in Catania, via Vecchia Ognina n. 149, presso la sua sede; Assessorato regionale territorio ed ambiente, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, con domicilio eletto in Catania, via Vecchia Ognina n. 149, presso la sua sede; Assessorato regionale bb.cc.aa. e pubblica istruzione, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, con domicilio eletto in Catania, via Vecchia Ognina n. 149, presso la sua sede; Ufficio territoriale di Governo di Messina, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, con domicilio eletto in Catania, via Vecchia Ognina n. 149; presso la sua sede; e nei confronti di Tifeo Energia Ambiente S.c.p.A., rappresentata e difesa da Romano avv. Salvatore Alberto, Astone avv. Francesco, Armao avv. Gaetano, Romano avv. Anna, con domicilio eletto in Catania, via Umberto n. 303, presso Judica avv. Francesco; Comune di Catania, rappresentato e difeso da Patanè avv. Paolo dell'Avvocatura dell'ente, con domicilio eletto in Catania, via Oberdan n. 141, presso la sua sede; per l'annullamento:

dell'ordinanza commissariale del 29 dicembre 2004 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 5 del 4 febbraio 2005 con la quale il Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e la tutela delle acque ha:

espresso il giudizio positivo di compatibilità ambientale sul progetto presentato dalla società controinteressata;

approvato il progetto presentato dalla società relativo al sistema di gestione integrato per l'utilizzazione della frazione residua dei rifiuti urbani al netto della raccolta differenziata;

autorizzato la medesima alla realizzazione degli impianti;

autorizzato la società alla gestione degli impianti;

dei verbali della conferenza dei servizi convocata ai sensi dell'art. 27, d.lgs. n. 22/1997;

del parere n. 593 del 10 giugno 2004 della commissione per la valutazione di impatto ambientale presso il Ministero dell'ambiente;

dei pareri resi in sede di conferenza o trasmessi successivamente (della AUSL n. 8 di Siracusa; del Comando provinciale VV.FF.; del C.T.R. Sicilia; della Soprintendenza beni culturali e ambientali di Siracusa del 24 settembre 2004; del Consorzio A.S.I. di Siracusa; del C.P.T.A. di Siracusa);

di ogni altro atto presupposto connesso o consequenziale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti i ricorsi per motivi aggiunti;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Assessorato regionale bb.cc.aa. e pubblica istruzione, Assessorato regionale territorio e ambiente, Commissario per l'emergenza rifiuti - Presidenza Regione Siciliana. Dipartimento della Protezione civile, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Ministero dell'interno, Presidenza del consiglio dei ministri, Regione Siciliana, Tifeo Energia Ambiente S.c.p.A.;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore per la pubblica udienza 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

Con il ricorso introduttivo il comune ricorrente espone che il 29 dicembre 2004 il Commissario delegato, delegato per la predisposizione di un piano di interventi di emergenza nel settore della gestione dei rifiuti e per la realizzazione degli interventi necessari per far fronte alla situazione di emergenza della Regione Sicilia - Presidente della Regione Sicilia ha adottato l'ordinanza pubblicata sulla G.U.R.S. il 4 febbraio 2005 con la quale ha espresso il giudizio positivo di compatibilità ambientale sul progetto costituito dagli elaborati citati nell'ordinanza, presentato dalla società Tifeo Energia Ambiente S.c.p.A., con sede legale in Palermo, via Pietro Nenni n. 28, ai sensi dell'art. 27 del decreto legislativo n. 22/1997, ha approvato, con le prescrizioni contenute nell'art. 5, gli elaborati progettuali che costituiscono il progetto definitivo del «Sistema Augusta», presentati dalla società Tifeo Energia Ambiente S.c.p.A. ed ha autorizzato la medesima società alla realizzazione: di impianto di termovalorizzazione con annesso impianto di inertizzazione - Consorzio A.S.I. della Provincia di Siracusa contrada Bufalora - Comune di Augusta; e l'impianto di selezione e biostabilizzazione - Consorzio A.S.I. della Provincia di Siracusa - contrada Ogliastro - Comune di Augusta; ed ha altresì autorizzato la predetta società alla gestione degli impianti approvati per le operazioni relative all'impianto di termovalorizzazione con produzione di energia elettrica, impianto di inertizzazione (annesso al termovalorizzatore) ed impianto di selezione e biostabilizzazione.

Con ricorso depositato innanzi al T.a.r. di Catania il 25 marzo 2005 iscritto al n. r.g. 710/05 il Comune di Augusta ha impugnato l'ordinanza commissariale del 29 dicembre 2004 e gli atti presupposti.

A seguito della proposizione della domanda incidentale di sospensione questo T.a.r. con ordinanza del 30 giugno 2005, n. 277, ha ordinato alla ricorrente l'integrazione del contraddittorio mediante notificazione per pubblici proclami e senza indicazione nominativa: ai comuni della Sicilia ricadenti nell'ambito del c.d. «sistema Augusta» comprendente gli ATO CT4, CT5, SRi, SR2, EN1, RG1; ai relativi organismi di gestione degli ATO (consorzi o altri enti non costituiti), alle province regionali che hanno presentato i piani per i rifiuti speciali ed i soggetti in favore dei quali sono stati approvati i progetti dei sistemi per la termovalorizzazione di cui all'ordinanza n. 1260 del 30 settembre 2004; ed ha sospeso interinalmente l'esecuzione degli atti impugnati.

Il Comune di Augusta ha ottemperato all'ordine del T.a.r. di Catania provvedendo all'integrazione del contraddittorio con le modalità previste nell'ordinanza.

Avverso la suddetta ordinanza la controinteressata ha proposto ricorso in appello innanzi al C.G.A. della Regione Siciliana che ha riformato l'ordinanza del T.a.r. di Catania.

Nella successiva Camera di consiglio del 22 novembre 2005 la ricorrente ha rinunciato alla domanda di sospensione degli atti impugnati avendo il Commissario per l'emergenza rifiuti adottato, in data 17 novembre 2005, una ordinanza con la quale sospendeva l'efficacia degli atti impugnati.

Ma in data 1° marzo 2006 il Commissario per l'emergenza rifiuti della Regione Siciliana ha adottato una ulteriore ordinanza con la quale è stata revocata l'ordinanza commissariale del 17 novembre 2005 e modificata l'ordinanza commissariale 29 dicembre 2004, concernente il giudizio positivo di compatibilità ambientale ed autorizzazione alla realizzazione del progetto presentato dalla società Tifeo Energia Ambiente S.c.p.A., con sede legale in Palermo, relativo al sistema di gestione integrato per l'utilizzo della frazione residua dei rifiuti urbani al netto della raccolta differenziata - Sistema Augusta.

Avverso tale ordinanza la ricorrente ha presentato ulteriore ricorso per motivi aggiunti.

Con memoria depositata in data 26 maggio 2006 la controinteressata Enel Tifeo ha sostenuto che il comune avrebbe provveduto ai sensi dell'art. 3, comma 2-*quater* della legge n. 21/2006 alla riassunzione del ricorso *de quo* dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, con atto notificato alla società Tifeo (in data 22 maggio 2006), e non ancora ivi depositato.

Secondo la controinteressata, a seguito di tale volontaria riassunzione, e, comunque, per effetto della legge n. 21/2006, il giudizio deve proseguire davanti al T.a.r. Lazio.

Infine, nella pubblica udienza dell'8 giugno 2006 il ricorso è passato in decisione.

#### D I R I T T O

Preliminarmente va rilevato che, con dichiarazione resa nel verbale di udienza dall'avv. Ettore Di Giovanni, legale di parte ricorrente, viene smentito quanto asserito da Enel Tifeo, e cioè che il comune avrebbe provveduto ai sensi dell'art. 3, comma 2-*quater* della legge n. 21/2006 alla riassunzione del ricorso *de quo* dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, in quanto, afferma il ricorrente, in detta sede è stato proposto autonomo ricorso unicamente avverso l'ordinanza 1° marzo 2006.

E poiché Enel Tifeo non ha comprovato in alcun modo che sia intervenuta una riassunzione del presente giudizio, la circostanza, anche ai sensi dell'art. 1 c.p.c., deve ritenersi comprovata nei termini di cui alla dichiarazione a verbale di parte ricorrente.

Ciò posto, la sopravvenienza normativa di cui alla legge n. 21/2006 impone comunque al collegio di tener conto della nuova ipotesi di competenza funzionale inderogabile introdotta con la citata legge.

Va ricordato che il provvedimento impugnato ha efficacia limitata al territorio delle province di Catania, Siracusa, Enna e Ragusa, in quanto concerne l'approvazione del progetto presentato dalla controinteressata finalizzato ad un sistema di gestione integrato dei rifiuti nell'ambito del c.d. «sistema Augusta», limitatamente alle citate province, con la realizzazione di un polo impiantistico la cui localizzazione è individuata nel Comune di Augusta, Provincia di Siracusa.

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.

Ma il Collegio deve affrontare la questione relativa alla competenza inderogabile del T.a.r. del Lazio a conoscere della vicenda introdotta dalla legge n. 21/2006 pubblicata 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 sottotitoli *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 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, 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, lettera *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, lettera *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, lettera *a*) e di quelli che richiedano intervento coordinato di questi ultimi (art. 2, lettera *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 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* o 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 8 giugno 2006.

*Il Presidente: ZINGALESE*

*L'estensore: BOSCARINO*

## N. 186

*Ordinanza del 18 luglio 2006 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Cagliari sul ricorso proposto da 'Sa Cabizza di Sanna Maria e Casta Maria Cristina S.n.c. contro Agenzia delle entrate - Ufficio di Sanluri*

**Contenzioso tributario - Commissioni tributarie - Formazione delle sezioni e dei collegi giudicanti - Assegnazione del ricorso - Nomina del relatore in vista della trattazione della controversia - Denunciata lesione del principio del giudice naturale precostituito per legge - Asserita violazione del diritto di difesa e dei principi costituzionali relativi al giusto processo - Denunciata lesione dei principi di uguaglianza e di tutela della dignità sociale, dell'onore e del lavoro degli operatori della giustizia tributaria.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, art. 6, commi 1 e 2; decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, artt. 26 e 30.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 35, 54 e 111.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Sul ricorso n. 1970/05, proposto da 'Sa Cabizza di Sanna Maria e Casta Maria Cristina S.n.c., rappresentata e difesa dal dottore commercialista Gianni Murgia, avverso avviso d'accertamento n. RL 3020300224 notificato il 5 ottobre 2005, per IVA - IRAP del periodo d'imposta '99;

Resistente Agenzia delle Entrate - Ufficio di Sanluri rappresentata e difesa da .....

Nell'udienza 4 aprile 2006 ha pronunciato la seguente ordinanza di rinvio degli atti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Nell'affrontare la presente controversia tributaria, questo collegio ritiene di preliminarmente verificare la legittimità sia della sua costituzione sia delle assegnazioni del concreto ricorso al collegio ed al relatore alla luce del primo comma dell'art. 25 della Costituzione che palesemente è applicabile ad ogni tipo di giudice, e che recita:

Art. 25. Nessuno può essere sottratto al giudice precostituito per legge.

Il significato che ormai pacificamente vien dato alla disposizione è che di fronte al sopravvenuto concreto fascicolo della controversia, l'individuazione del giudice cui assegnarlo ha da essere fatta sulla base di criteri automatici previsti per legge (riserva di legge), congegnati in maniera tale da escludere ogni possibilità di discrezionalità, personalismo, arbitrarietà, scelta di comodo.

Questo collegio rileva di essere stato costituito con decreti emessi dal presidente della C.T. a sensi dell'art. 6/1 del d.lgs. n. 545/1992, che recita:

il presidente di ciascuna commissione tributaria, all'inizio d'ogni anno, stabilisce con proprio decreto la composizione delle sezioni in base ai criteri di massima fissati dal consiglio di presidenza per assicurare l'avvicendamento dei componenti tra le stesse.

Forse col concorso di provvedimenti del presidente della sezione a sensi dell'art 6/2 del d.lgs. n. 546/1992 che recita:

il presidente di ciascuna sezione stabilisce ..... all'inizio di ogni trimestre, la composizione dei collegi giudicanti in base ai criteri di massima stabiliti dal consiglio di presidenza.

Quanto al ricorso assegnato, che porta il n. 1970/2005, si rileva che dopo la sua iscrizione a registro generale (art. 25, d.lgs. n. 546/1992), il ricorso è stato assegnato alla sezione n. 5 con provvedimento del presidente della C.T.P. assunto a sensi dell'art. 26/1, d.lgs. n. 546/1992 che recita:

il presidente della commissione tributaria assegna il ricorso ad una delle sezioni, .....

Nell'ambito della sezione n. 5 il ricorso è stato assegnato al 2° collegio con una disposizione situata nel corpo del provvedimento assunto *ex art.* 6/2 del d.lgs. n. 545/1992, all'inizio del 2006, con oggetto il calendario delle udienze, dal presidente della sezione.

Sul punto il provvedimento del presidente della sezione recita:

le cause assegnate alla sezione, verranno ripartite attribuendo al primo collegio [presieduto dal presidente della sezione dr. Manfredo Atzeni], i ricorsi con il numero dispari, ed al secondo collegio [presieduto dal vice presidente dott. Gian Paolo Porcu] i ricorsi col numero pari; salvi i casi di connessione, nei quali tutti i ricorsi connessi verranno attribuiti al collegio cui spetta il ricorso attribuito per primo.

Nell'ambito di questo secondo collegio, il ricorso è stato assegnato al relatore (nella fattispecie il presidente del collegio), in forza dell'art. 30 del d.lgs. n. 546/1992 che recita:

Art. 30 ..... il presidente, scaduto in ogni caso il termine per la costituzione delle parti, fissa la trattazione della controversia n. ... e nomina il relatore.

Questo collegio dubita della rispondenza al primo comma dell'art. 25 della Costituzione di tutte e cinque le disposizioni ricordate (1. - art. 6/1 e 2. - 6/2 del d.lgs. n. 545/1992, 3. - articoli 26 e 4. - 30, d.lgs. n. 546/1992, ed anche della (5) ricordata disposizione interna), per i seguenti motivi.

Art. 6 del d.lgs. n. 545/1992 (formazione dei collegi giudicanti).

Questa norma, anche per ciò che più oltre si dirà a proposito della pubblicità, in sostanza assente, e del controllo, anch'esso in sostanza assente, prevede una discrezionalità pressoché assoluta (in diritto ed in fatto), del presidente della C.T. nella formazione dei collegi, appena temperata dall'art. 24, lett. *f*) che recita.

*f*) [Il C.T.G.T.] stabilisce i criteri di massima per la formazione dei collegi giudicanti.

A questo collegio la appena riportata norma non appare in linea con l'art. 25 primo Costituzione, sia perché l'art. 25 vuole che i criteri siano fissati per legge, sia perché la norma dispone criteri di massima e non stringenti (come vuole l'art. 25).

*Ad abundantiam* può forse citarsi il fatto che tali criteri di massima emanati periodicamente dal C.P. G.T. sono così di massima, privi di precedente consultazione, privi di pubblicità adeguata e di sanzione, che ognuno (ricorrente, difensore, giudice, ecc.), percepisce bene che la composizione dei collegi (e la personale destinazione d'ogni giudice) sono e saranno frutto della discrezionalità del presidente della C.T.

Del resto, se i criteri sono di massima, lasceranno ampia discrezionalità. Se di massima non sono ma stringenti, sono suscettibili d'essere *sic et simpliciter* disattesi perché illegittimi ed invadenti.

Svanisce quindi del tutto la garanzia «esterna» cioè quella di cui debbono godere tutti gli utenti della giustizia ed a parere di questo collegio anche tutti indistintamente gli appartenenti alla collettività, e svanisce anche la garanzia d'indipendenza ed autonomia interna.

La norma si presta a condizionare, allineare ed omologare ogni giudice, perché ogni giudice sa che nel momento in cui prendesse una qualunque posizione in contrasto lieve o grave con quella che si sa è stata assunta dal presidente della C.T., rischia di trovarsi presto o tardi in un collegio sgradito, oppure in un collegio in cui egli giudice è sgradito alla maggioranza (fatta dagli altri due giudici), oppure con un presidente autoritario e ligio agli orientamenti del presidente della commissione.

Art. 26, d.lgs. n. 546/1992 (distribuzione dei ricorsi tra le sezioni).

Il provvedimento ivi previsto è largamente discrezionale del presidente della C.T.P. La discrezionalità è esattamente quello l'art. 25, primo comma della Costituzione intende non solo contrastare ma eliminare.

Vero è che il presidente della C.T. dovrebbe attenersi, nella distribuzione dei ricorsi, ai criteri del C.P. G.T. a sensi dell'art. 24, lett. *g*) del d.lgs. n. 545/1992 che recita:

[Il C.P. G.T.] lett. *g*) Stabilisce i criteri di massima per la distribuzione dei ricorsi nell'ambito delle commissioni tributarie divise in sezioni.

Ma è pur vero che, analogamente a quanto già detto a proposito della formazione dei collegi:

la norma (art. 26 *g*) prevede i criteri che debbono essere stabiliti dal C.P. G.T. saranno «di massima» e non stringenti;

l'art. 25 Costituzione stabilisce invece che i criteri devono essere stabiliti per legge, che è atto del Parlamento, e non per atto del C.P. G.T.;

in fatto i conosciuti criteri emanati dal C.P. G.T. lasciano una grande discrezionalità al presidente della C.T. Analogamente a quanto già detto a proposito della composizione dei collegi, se i criteri del consiglio di presidenza sono di massima, non impediranno alcuna assegnazione di comodo, se saranno stringenti, saranno disattesi perché invadenti ed illegittimi.

Ne discende anche troppo facilmente, che sul piano pratico manca del tutto la garanzia «esterna» sull'imparzialità del giudice voluta dalla Costituzione, art.li 25, 24 e 111.

Non si può sul piano concreto non tenere conto del fatto che, nell'ambito di ciascuna commissione sono ben conosciuti, da parte di molti e sopra tutto da parte del presidente della C.T., i diversi orientamenti dei diversi giudici e dei diversi collegi, sia in procedura che nel merito delle imposte.

In parole povere: un determinato ricorso ha una probabilità pari ad X di venire accolto se trattato da una determinata sezione, ed una diversa probabilità Y se la sezione è un'altra. L'errore procedurale sarà certamente colpito dal collegio W e più difficilmente dal collegio H, le spese di soccombenza saranno certamente liquidate dal collegio Z e difficilmente dal collegio K. E così via.

Da citare appena che il presidente della C.T. è anche il presidente della prima sezione (art. 2/1, d.lgs. n. 545/1992), il che fa sì che il presidente della C.T. potrebbe annualmente comporre (art. 6/1, d.lgs. n. 545/1992) la prima sezione scegliendo i giudici che più lo assecondano, cambiare le composizioni dei collegi della sua prima sezione ad ogni trimestre (art. 6/2, d.lgs. n. 545/1992), assegnare i ricorsi che crede alla sua stessa sezione (art. 26, d.lgs. n. 546/1992) ed infine nominare se stesso relatore ogni volta che lo ritenga opportuno (art. 30, d.lgs. n. 546/1992).

Il tutto senza alcun controllo stabilito per legge e praticamente senza alcuna possibile reazione neppure da parte degli altri giudici della commissione sia perché essi giudici non hanno alcuna possibilità di esaminare il fascicolo (il che può invece fare il presidente della C.T., art. 25/3, d.lgs. n. 546/1992) e sopra tutto perché, come già detto, il sistema così come disegnato dai dd.lgs. nn. 545 e 546/1992 mettono tutti i giudici compresi i presidenti delle sezioni in stato di soggezione rispetto al presidente della C.T.

Quella che rischia di venire vulnerata, ed addirittura soppressa, è l'indipendenza e l'autonomia dei giudici senza le quali non c'è giudizio, non c'è giusto processo (art. 111 della Costituzione) ed è compromessa la possibilità di difesa (art. 24). Sono esattamente le garanzie che l'art. 25/1 intende assicurare.

A questo collegio sembra dunque che la norma così com'è rischi di favorire o forse determinare un'omologazione generale nell'ambito della C.T. che potrebbe assumere qualitativamente diversi gradi, dalla più blanda alla più piatta e servile.

È pensabile che il presidente della C.T., che come già detto è anche presidente della prima sezione, assegni determinati ricorsi, oppure continui ad assegnarli, ad una sezione che sa orientata in senso opposto a decisioni già prese nella prima sezione?

Ed i giudici delle altre sezioni, ben sapendo di essere nelle mani del presidente della C.T. quanto a composizione dei collegi ed assegnazione dei ricorsi, quante volte si sentiranno di emettere sentenze che di fatto potrebbero essere sgradite alla 1<sup>a</sup> sezione? E se lo facessero, saranno in grado di motivarle robustamente come meriterebbero?

Analoghi discorsi si potrebbero fare a proposito dei collegi interni ad ogni sezione, a proposito dei poteri di composizione dei collegi e di assegnazione dei ricorsi di cui dispone il presidente della sezione. (Art. 6/2, d.lgs. n. 545/1992 e art. 30, d.lgs. n. 546/1992).

Disposizione interna alla sezione n. 5 d'assegnazione dei ricorsi ai collegi 1° e 2°.

Come già detto, il presente ricorso n. 1970/2005 è pervenuto alla 5<sup>a</sup> sezione su disposizione del presidente della C.T.

Nell'ambito della sezione n. 5, è stato automaticamente assegnato al secondo collegio in forza della disposizione d'inizio anno '06 del presidente della sezione. La disposizione dice che i ricorsi di numero pari sono assegnati al 2° collegio.

Trattasi quindi di assegnazione certamente effettuata in applicazione del principio automatico che simbolicamente si vede in tutti i palazzi di giustizia, ove la giustizia è raffigurata come una bella donna (o Dea) che maneggia una bilancia e con una benda sugli occhi.

Tuttavia, la disposizione del presidente della sezione (e la conseguente pur puntuale applicazione che di essa si è fatta), non appaiono soddisfacenti perché è disposizione interna e non legge. Superfluo ricordare ancora che il primo comma dell'art. 25 della Costituzione stabilisce una riserva di legge per la emanazione dei criteri d'individuazione del giudice.

Assegnazione del ricorso un determinato relatore (art. 26, d.lgs. n. 546/1992).

Come già detto l'assegnazione del presente ricorso al relatore è avvenuta per decisione assolutamente discrezionale del presidente del 2° collegio, in forza dell'art. 26 d.lgs. n. 546/1992, e nulla sarebbe cambiato se l'assegnazione fosse avvenuta per decisione del presidente della sezione.

A parere di questo collegio manca, anche qui, la garanzia «esterna» sull'imparzialità del giudice, e diventa drammatica l'assenza di indipendenza ed autonomia interna.

In parole povere, ciascun giudice di qualunque collegio sa benissimo di non poter contrastare, o di non poterlo fare più di tanto, le tesi espresse dal presidente del collegio (o della sezione), il quale anche in tutta buona fede non assegnerà determinati ricorsi ad un relatore che poi gli terrà testa in sede di discussione. Più il relatore è capace ed ha potere di convinzione sul terzo componente (inutile ricordare che il collegio decide a maggioranza, art. 276/3 c.p.c.), tanto più tale relatore rischia di vedersi irrimediabilmente escluso dalle materie controverse e magari relegato nell'angolo buio delle materie in tutti i sensi di scarso peso e di scarso prestigio.

È dunque anche questa una norma che incita alla più piatta omologazione. Insomma, è l'omologazione che sembra rischiare di divenire prassi e norma di ferro non scritta in tutte o alcune C.T.

Inoltre, questo collegio dubita della costituzionalità delle norme sulla composizione dei collegi (art. 6, primo e secondo comma, del d.lgs. n. 545/1992), sulla distribuzione dei ricorsi (art. 26, d.lgs. n. 546/1992) e sulla nomina del relatore (art. 30, d.lgs. n. 546/1992), nelle parti in cui non dispongono gli strumenti che rendano effettive le stesse norme costituendo gli strumenti di controllo. *Sic rebus stantibus* non c'è norma che preveda un controllo o comunque un sufficiente controllo, chi contribuente, difensore, giudice, intendesse conoscere, controllare, magari porre osservazioni o contestazioni ha da esporsi, attivarsi nell'attuale assenza di norme che rendano incontestabile e preciso il suoi diritto e termini per le risposte.

Pare costituzionale che ricorrenti e difensori possano avere la possibilità d'eccepire l'eventuale illegittima composizione del collegio, proporre ricusazioni, ecc. Ogni giudice dovrebbe avere chiara possibilità, prevista da norme chiare di conoscere ed opporsi ad eventuali discriminazioni o punizioni per ribellione all'omologazione.

Pertanto questo collegio solleva la q.l.c. delle riportate norme (art. 25/1, 24 e 111 della Costituzione) perché non prevedono:

pubblicità preventiva in accessibili bollettini, dei criteri di formazione dei collegi e di distribuzione dei ricorsi;

perché non prevedono che in ogni fascicolo sia inserito il provvedimento motivato di individuazione del collegio e d'assegnazione del ricorso;

perché non prevedono il diritto e le forme concrete di controllo *ex ante* ed *ex post*, da parte di contribuenti, difensori e giudici;

perché non prevedono la sanzione della nullità del processo per irregolare composizione del collegio e/ o irregolare assegnazione del ricorso. Inutile dire, su questo punto, che l'assenza della sanzione della nullità rende l'art. 25/1 uno specchio per allodole;

perché non prevedono sanzioni disciplinari e/o organizzative per le infrazioni lievi e penali per quelle inescusabili.

Infine, il corretto funzionamento non solo nel singolo caso ma in tutto il sistema della giustizia tributaria, è interesse di tutta la collettività (art.li 1/2 e 101/1 della Costituzione), di tutti i contribuenti e di tutti i difensori (anche sotto il profilo dell'identificazioni d'eventuali discriminazioni), ma anche dei singoli giudici e di tutti gli

altri operatori di qualunque livello, che hanno pieno diritto a pratiche e forme che assicurino di poter dare pubblica dimostrazione (e ricevere pubblico riconoscimento), che il proprio lavoro nella struttura del contenzioso tributario viene svolto con dignità (art.li 3 e 35 Costituzione), e con onore (art. 54/2 Costituzione).

Il che (pubblica dimostrazione e pubblico riconoscimento) non si potrà mai avere se la mancanza di trasparenza consente ed alimenta la percezione della giustizia tributaria da parte del cittadino come qualcosa d'oscuro e d'arbitrario, come un'ennesima forma di giustizia forte con i deboli e debole con i forti.

### Riepilogo

La tabella che segue intende offrire un promemoria di quanto già detto, che resta fermo.

Le questioni sollevate sarebbero dunque le seguenti:

<i>Norma</i>	<i>Sospetta infrazione all'articolo Costituzione</i>	<i>Perché</i>
—	—	—
Art. 6/1 d.lgs. n. 545/1992	Art. 25/1 della Costituzione	Nella parte in cui non dispone che sia la legge, e non il presidente della C.T. e non il consiglio di presidenza, a dettare, preventivamente rispetto all'insorgenza del caso, i criteri automatici di composizione dei collegi giudicanti.
Art. 6/1 d.lgs. n. 545/1992	Art. 25/1 (giudice naturale), art. 24 (difesa), art. 111 (giudice imparziale), art. 3 (uguaglianza di fronte alla legge), art. 3, 35 e 54 (diritto al riconoscimento della dignità sociale e dell'onore dei lavoratori della giustizia tributaria).	Pertanto questo collegio solleva la q.l.c. (art. 25/1, 24 e 111 della Costituzione) delle ricordate norme sulla composizione dei collegi perché non prevedono: <ul style="list-style-type: none"> <li>- pubblicità preventiva in accessibili bollettini, dei criteri di formazione dei collegi;</li> <li>- perché non prevedono che in ogni fascicolo sia inserito il provvedimento motivato di individuazione del collegio e d'assegnazione del ricorso;</li> <li>- perché non prevedono il diritto e le forme concrete di controllo <i>ex ante</i> ed <i>ex post</i>, da parte di contribuenti, difensori e giudici;</li> <li>- perché non prevedono la sanzione della nullità del processo per irregolare composizione del collegio e/o irregolare assegnazione del ricorso. Inutile dire, su questo punto, che l'assenza della sanzione della nullità vanifica l'art. 25/1;</li> <li>- perché non prevedono sanzioni disciplinari e/o organizzative per le infrazioni lievi e penali per quelle inescusabili.</li> </ul>

Art. 6/2, d.lgs. n. 545/1992	idem	idem
Art. 26 del d.lgs. n. 546/1992	Art. 25/1 (giudice naturale), art. 24 (difesa), art. 111 (giudice imparziale), art. 3 (uguaglianza di fronte alla legge, dei contribuenti e degli operatori della g.t.), art. 3, 35 e 54 (diritto al riconoscimento della dignità sociale e dell'onore dei lavoratori della giustizia tributaria).	Questo collegio solleva la q.l.c. (art. 25/1, 24 e 111 Costituzione) delle ricordate norme sulla distribuzione dei ricorsi perché non prevedono: <ul style="list-style-type: none"> <li>- pubblicità preventiva, in accessibili bollettini, dei criteri di distribuzione dei ricorsi;</li> <li>- perché non prevedono che in ogni fascicolo sia inserito il provvedimento motivato di individuazione del collegio e d'assegnazione del ricorso;</li> <li>- perché non prevedono il diritto e le forme concrete di controllo <i>ex ante</i> ed <i>ex post</i>, da parte di contribuenti, difensori e giudici;</li> <li>- perché non prevedono la sanzione della nullità del processo per irregolare composizione del collegio e/o irregolare assegnazione del ricorso. Inutile dire, su questo punto, che l'assenza della sanzione della nullità vanifica l'art. 25/1;</li> <li>- perché non prevedono sanzioni disciplinari e/o organizzative per le infrazioni lievi e penali per quelle inescusabili.</li> </ul>
Art. 30, d.lgs. n. 546/1992	idem	idem (con riguardo alla individuazione del relatore nell'ambito della sezione).

*P. Q. M.*

*Visti l'art. 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Solleva d'ufficio le questioni sulle legittimità costituzionale, delle norme e per i motivi sopra riportati;*

*Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*Ordina la comunicazione della presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Cagliari, il 4 aprile 2006.

*Il Presidente: PORCU*

N. 187

*Ordinanza del 20 febbraio 2006 emessa dal Magistrato di sorveglianza di Macerata  
sul reclamo proposto da Sarcina Saverio*

**Ordinamento penitenziario - Reclami dei detenuti in materia di lavoro - Competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza - Disparità di trattamento tra lavoratori detenuti e lavoratori non detenuti - Lesione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Preclusione del ricorso in Cassazione.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111.

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Letti gli atti relativi ai procedimenti chiamati all'udienza del 15 febbraio 2006 e instaurati ai sensi degli artt. 69 e 14-ter legge n. 354/1975 e successive modificazioni, in tema di reclamo in materia di lavoro, preliminarmente riuniti per ragioni di connessione soggettiva nei confronti di Sarcina Saverio, nato il 29 gennaio 1978 a Cerignola, attualmente ristretto nella Casa circondariale di Torino;

OSSERVA IN FATTO E DIRITTO

Con dichiarazioni pervenute tra il settembre 2005 ed il gennaio 2006 Sarcina Saverio presentava reclami a questa A.G. ai sensi dell'art. 69, comma 6, lett. a) o.p., lamentando che, in relazione alle mansioni lavorative espletate presso la Casa circondariale di Ascoli Piceno, gli sono state corrisposte remunerazioni non esatte e di importo inferiore al dovuto, che ha subito disparità di trattamento rispetto ad altri detenuti-lavoratori ed altro, sempre in relazione all'attività lavorativa interna (v. in dettaglio dichiarazioni di reclamo, in atti).

In ordine ai diritti connessi all'attività lavorativa del detenuto, la giurisprudenza di merito (v. sentenza Corte appello Roma, sezione lavoro, pronunciata all'udienza di discussione del 3 giugno 2004 nella causa civile n. 5215/2002 R.G. in grado di appello contro la sentenza del 22 ottobre 2001 del Tribunale di Roma) talvolta sostiene che oltre al magistrato di sorveglianza, l'interessato possa sempre adire il giudice del lavoro, per una tutela giurisdizionale piena e specifica.

Per contro la Cassazione (Cass. pen., sez. u., 21 luglio 1999), n. 490 e Cass. civ., sez. lavoro, 7 giugno 1999, n. 5605; più recentemente, sentenza 23 aprile 2004 della sez. lavoro, ric. Rodano e sentenza 14 ottobre 2004 della I sez. penale, ric. Arcara) ha stabilito che la competenza del giudice del lavoro per le controversie relative al lavoro carcerario, prestato dal detenuto all'interno od all'esterno dello stabilimento detentivo a favore dell'amministrazione penitenziaria oppure all'esterno, alle dipendenze di altri datori di lavoro, pur se assimilabile all'ordinario lavoro subordinato, deve ritenersi derogata a favore del magistrato di sorveglianza, per effetto dell'attribuzione a quest'ultimo dei reclami dei detenuti concernenti l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede, la remunerazione, lo svolgimento delle attività di tirocinio e lavoro, le assicurazioni sociali;

Pur consapevole quindi che l'interpretazione ormai pacifica attribuita all'art. 69, comma 6 o.p. costituisce oggi il «diritto vivente» cui far riferimento, questa A.G. dubita della legittimità costituzionale della norma citata alla luce dell'orientamento, pur autorevolissimo, appena descritto, secondo cui la competenza del giudice del lavoro per le controversie relative al lavoro carcerario deve ritenersi derogata a favore del magistrato di sorveglianza, in quanto risulta evidente la notevole diversità dei due rimedi, il che esclude che il rimedio dinanzi al magistrato di sorveglianza sia idoneo a «sostituire» il rimedio *ex art. 409 c.p.c.*, avendo una struttura ed una funzione ben diversa ed essendo dotato di congegni processuali ben più riduttivi rispetto agli strumenti previsti per l'esplicazione del diritto di difesa dei lavoratori.

Basti osservare che la procedura *ex art. 14-ter* o.p. non prevede la partecipazione del contraddittore necessario del rapporto di lavoro (cioè del Ministero della giustizia), non prevede la partecipazione diretta dell'interessato (che non può essere sentito personalmente), non prevede la pubblicità del procedimento. Va anche considerato che la procedura è configurata come reclamo entro 10 giorni avverso un provvedimento dell'amministrazione, che non sempre è riscontrabile nelle controversie lavorative e comunque limita l'oggetto del reclamo, e il magistrato di sorveglianza può solo pronunciarsi sulla fondatezza o meno del reclamo, ma non può emettere ad esempio provvedimenti di condanna; non vi è dubbio che il procedimento in esame sia deteriore con riguardo al diritto

di difesa rispetto al rito del lavoro, oltre che per i profili già accennati, anche ad esempio, per l'assenza di un doppio grado di giudizio di merito o per l'assenza della norma relativa alla immediata esecutività delle pronunce di condanna (che in realtà neppure possono essere emesse).

L'art. 69, comma 6 dell'ordinamento penitenziario, nell'interpretazione che ad esso dà la consolidata e pacifica giurisprudenza di legittimità appare in contrasto con varie disposizioni costituzionali, inerenti i principi di eguaglianza e di parità tra i soggetti processuali ed il diritto fondamentale alla difesa: con l'art. 3 della Carta costituzionale, perché è stridente e discriminatorio il raffronto tra il procedimento che viene posto a disposizione del detenuto-lavoratore e la diversa e ben più efficace tutela processuale che viene riconosciuta al lavoratore non detenuto nell'ambito del rito del lavoro; con l'art. 24, in quanto il contraddittorio tra le parti può avvenire solo in forma cartolare ed in quanto al detenuto è sottratto il diritto di partecipare personalmente all'udienza e l'amministrazione penitenziaria si vede addirittura privata di qualsiasi tutela processuale rispetto al procedimento in corso e soprattutto rispetto all'ordinanza che lo concluderà; con l'art. 111 perché, come detto, se il detenuto lavoratore può comunque ricorrere, sia pure in Cassazione, contro l'ordinanza emessa dal magistrato di sorveglianza, all'amministrazione-datore di lavoro è certamente negato tale diritto.

Nel caso in esame, i principi enunciati sarebbero chiaramente violati, se si ritenesse la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza con riguardo ai rapporti di lavoro dei detenuti, mentre corretto sarebbe ricondurre anche la controversia oggetto del presente procedimento nell'ambito della generale competenza del giudice del lavoro.

In subordine, si potrebbe operare il riconoscimento di tutele alternative, nel senso che il detenuto lavoratore, essendo in una condizione certamente peggiore rispetto al lavoratore «libero», a differenza di questo abbia facoltà di scelta tra una tutela «interna» alla organizzazione carceraria e l'ordinaria tutela prevista per tutti i lavoratori, eventualmente nel rispetto della regola secondo cui *electa una via non datur recursus ad alteram*.

Considerato che tale ultima interpretazione alternativa della norma in commento, corretta costituzionalmente, idonea a rimuovere la irragionevole disparità di trattamento denunciata implicherebbe una contrapposizione con quanto indicato dall'orientamento ormai costante della suprema Corte e determinerebbe un'univoca sorte ai conflitti negativi di competenza che dovessero insorgere tra giudice del lavoro e magistrato di sorveglianza;

Ritenuto che, nel caso di cui trattasi, i vizi denunciati si appalesano rilevanti in ordine all'oggetto del giudizio, poiché in caso di assunzione di una determinazione conclusiva da parte di questa A.G. si andrebbe inevitabilmente a riservare al lavoratore ma anche all'amministrazione penitenziaria una forma di tutela sostanzialmente ridotta, specie con riferimento all'impugnabilità (limitata ai vizi di legittimità per il lavoratore-detenuto; preclusa al datore di lavoro-amministrazione).

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 Cost. e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Rileva di ufficio nel procedimento sopraindicato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, commi primo e secondo e 111 Cost., dell'art. 69, comma 6 o.p., nella parte in cui prevede, secondo l'orientamento ormai costante della suprema Corte di cassazione, la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza in ordine alle questioni da tale disposizione indicate.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso (relativo ai 3 procedimenti previamente riuniti per connessione).*

*Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata all'interessato, al Procuratore della Repubblica presso il tribunale sede ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata dalla cancelleria ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Macerata, così deciso nella Camera di consiglio del 15 febbraio 2006.

*Il magistrato di sorveglianza: AGOSTINI*

N. 188

*Ordinanza del 20 febbraio 2006 emessa dal Magistrato di sorveglianza di Macerata  
sul reclamo proposto da Cristaldi Salvatore*

**Ordinamento penitenziario - Reclami dei detenuti in materia di lavoro - Competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza - Disparità di trattamento tra lavoratori detenuti e lavoratori non detenuti - Lesione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Preclusione del ricorso in Cassazione.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111.

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Letti gli atti relativi ai procedimenti chiamati all'udienza del 15 febbraio 2006 e instaurati ai sensi degli artt. 69 e 14-ter, legge n. 354/1975 e successive modificazioni, in tema di reclamo in materia di lavoro, nei confronti di Cristaldi Salvatore, nato il 28 maggio 1957 a Catania, attualmente ristretto nella Casa circondariale di Ascoli Piceno;

OSSERVA IN FATTO E DIRITTO

Con dichiarazione pervenuta in data 4 novembre 2005 Cristaldi Salvatore presentava reclamo a questa A.G. ai sensi dell'art. 69, comma 6, lett. a) o.p., lamentando, in relazione all'attività lavorativa prestata all'interno dell'Istituto di pena, di essere stato retribuito in modo inferiore al dovuto, in quanto le mercedi dei detenuti lavoratori (che secondo l'art. 22 o.p. debbono essere determinate da un'apposita Commissione ministeriale, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato e ad altri parametri, in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro) sono state aggiornate per l'ultima volta nel giugno 1993 (con effetto sul semestre 1° maggio 1993/31 ottobre 1993).

In ordine ai diritti connessi all'attività lavorativa del detenuto, la giurisprudenza di merito (v. sentenza Corte appello Roma, sezione lavoro, pronunciata all'udienza di discussione del 3 giugno 2004 nella causa civile n. 5215/2002 R.G. in grado di appello contro la sentenza del 22 ottobre 2001 del Tribunale di Roma) talvolta sostiene che oltre al magistrato di sorveglianza, l'interessato possa sempre adire il giudice del lavoro, per una tutela giurisdizionale piena e specifica.

Per contro la Cassazione (Cass. pen., sez. u., 21 luglio 1999, n. 490 e Cass. civ., sez. lavoro, 7 giugno 1999, n. 5605; più recentemente, sentenza 23 aprile 2004 della sez. lavoro, ric. Rodano e sentenza 14 ottobre 2004 della I sez. penale, ric. Arcara) ha stabilito che la competenza del giudice del lavoro per le controversie relative al lavoro carcerario, prestato dal detenuto all'interno od all'esterno dello stabilimento detentivo a favore dell'amministrazione penitenziaria oppure all'esterno, alle dipendenze di altri datori di lavoro, pur se assimilabile all'ordinario lavoro subordinato, deve ritenersi derogata a favore del magistrato di sorveglianza, per effetto dell'attribuzione a quest'ultimo dei reclami dei detenuti concernenti l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede, la remunerazione, lo svolgimento delle attività di tirocinio e lavoro, le assicurazioni sociali;

Pur consapevole quindi che l'interpretazione ormai pacifica attribuita all'art. 69, comma 6 o.p. costituisce oggi il «diritto vivente» cui far riferimento, questa A.G. dubita della legittimità costituzionale della norma citata alla luce dell'orientamento, pur autorevolissimo, appena descritto, secondo cui la competenza del giudice del lavoro per le controversie relative al lavoro carcerario deve ritenersi derogata a favore del magistrato di sorveglianza, in quanto risulta evidente la notevole diversità dei due rimedi, il che esclude che il rimedio dinanzi al magistrato di sorveglianza sia idoneo a «sostituire» il rimedio *ex art. 409 c.p.c.*, avendo una struttura ed una funzione ben diversa ed essendo dotato di congegni processuali ben più riduttivi rispetto agli strumenti previsti per l'esplicazione del diritto di difesa dei lavoratori.

Basti osservare che la procedura *ex art. 14-ter o.p.* non prevede la partecipazione del contraddittore necessario del rapporto di lavoro (cioè del Ministero della giustizia), non prevede la partecipazione diretta dell'interessato (che non può essere sentito personalmente), non prevede la pubblicità del procedimento. Va anche considerato che la procedura è configurata come reclamo entro 10 giorni avverso un provvedimento dell'amministrazione, che non sempre è riscontrabile nelle controversie lavorative e comunque limita l'oggetto del reclamo, e il magi-

strato di sorveglianza può solo pronunciarsi sulla fondatezza o meno del reclamo, ma non può emettere ad esempio provvedimenti di condanna; non vi è dubbio che il procedimento in esame sia deteriore con riguardo al diritto di difesa rispetto al rito del lavoro, oltre che per i profili già accennati, anche ad esempio, per l'assenza di un doppio grado di giudizio di merito o per l'assenza della norma relativa alla immediata esecutività delle pronunce di condanna (che in realtà neppure possono essere emesse).

L'art. 69, comma 6 dell'ordinamento penitenziario, nell'interpretazione che ad esso dà la consolidata e pacifica giurisprudenza di legittimità appare in contrasto con varie disposizioni costituzionali, inerenti i principi di eguaglianza e di parità tra i soggetti processuali ed il diritto fondamentale alla difesa: con l'art. 3 della Carta costituzionale, perché è stridente e discriminatorio il raffronto tra il procedimento che viene posto a disposizione del detenuto-lavoratore e la diversa e ben più efficace tutela processuale che viene riconosciuta al lavoratore non detenuto nell'ambito del rito del lavoro; con l'art. 24, in quanto il contraddittorio tra le parti può avvenire solo in forma cartolare ed in quanto al detenuto è sottratto il diritto di partecipare personalmente all'udienza e l'amministrazione penitenziaria si vede addirittura privata di qualsiasi tutela processuale rispetto al procedimento in corso e soprattutto rispetto all'ordinanza che lo concluderà; con l'art. 111 perché, come detto, se il detenuto lavoratore può comunque ricorrere, sia pure in Cassazione, contro l'ordinanza emessa dal magistrato di sorveglianza, all'amministrazione-datore di lavoro è certamente negato tale diritto.

Nel caso in esame, i principi enunciati sarebbero chiaramente violati, se si ritenesse la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza con riguardo ai rapporti di lavoro dei detenuti, mentre corretto sarebbe ricondurre anche la controversia oggetto del presente procedimento nell'ambito della generale competenza del giudice del lavoro.

In subordine, si potrebbe operare il riconoscimento di tutele alternative, nel senso che il detenuto lavoratore, essendo in una condizione certamente deteriore rispetto al lavoratore «libero», a differenza di questo abbia facoltà di scelta tra una tutela «interna» alla organizzazione carceraria e l'ordinaria tutela prevista per tutti i lavoratori, eventualmente nel rispetto della regola secondo cui *electa una via non datur recursus ad alteram*.

Considerato che tale ultima interpretazione alternativa della norma in commento, corretta costituzionalmente, idonea a rimuovere la irragionevole disparità di trattamento denunciata implicherebbe una contrapposizione con quanto indicato dall'orientamento ormai costante della suprema Corte e determinerebbe un'univoca sorte ai conflitti negativi di competenza che dovessero insorgere tra giudice del lavoro e magistrato di sorveglianza.

Ritenuto che, nel caso di cui trattasi, i vizi denunciati si appalesano rilevanti in ordine all'oggetto del giudizio, poiché in caso di assunzione di una determinazione conclusiva da parte di questa A.G. si andrebbe inevitabilmente a riservare al lavoratore ma anche all'amministrazione penitenziaria una forma di tutela sostanzialmente ridotta, specie con riferimento all'impugnabilità (limitata ai vizi di legittimità per il lavoratore-detenuto; preclusa al datore di lavoro-amministrazione).

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 Cost. e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Rileva di ufficio nel procedimento sopraindicato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, commi primo e secondo e 111 Cost., dell'art. 69, comma 6 o.p., nella parte in cui prevede, secondo l'orientamento ormai costante della suprema Corte di cassazione, la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza in ordine alle questioni da tale disposizione indicate.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.*

*Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata all'interessato, al Procuratore della Repubblica presso il tribunale sede ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata dalla cancelleria ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Macerata, così deciso nella Camera di consiglio del 15 febbraio 2006.

*Il magistrato di sorveglianza: AGOSTINI*

N. 189

*Ordinanza del 20 febbraio 2006 emessa dal Magistrato di sorveglianza di Macerata  
sul reclamo proposto da Antonuccio Emanuele*

**Ordinamento penitenziario - Reclami dei detenuti in materia di lavoro - Competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza - Disparità di trattamento tra lavoratori detenuti e lavoratori non detenuti - Lesione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Preclusione del ricorso in Cassazione.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111.

#### IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Letti gli atti relativi ai procedimenti chiamati all'udienza del 15 febbraio 2006 e instaurati ai sensi degli artt. 69 e 14-ter, legge n. 354/1975 e successive modificazioni, in tema di reclamo in materia di lavoro, nei confronti di Antonuccio Emanuele, nato il 22 giugno 1969 a Gela, attualmente ristretto nella Casa circondariale di Ascoli Piceno;

#### OSSERVA IN FATTO E DIRITTO

Con dichiarazione pervenuta in data 15 ottobre 2005 Antonuccio Emanuele presentava reclamo a questa A.G. ai sensi dell'art. 69, comma 6, lett. a) o.p., lamentando di essere stato retribuito, nei vari Istituti di pena ove ha prestato attività lavorativa interna compreso quello che attualmente lo ospita, in modo inferiore al dovuto, in quanto le mercedi dei detenuti lavoranti (che secondo l'art. 22 o.p. debbono essere determinate da un'apposita Commissione ministeriale, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato e ad altri parametri, in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro) sono state aggiornate per l'ultima volta nel giugno 1993 (con effetto sul semestre 1° maggio 1993/31 ottobre 1993).

In ordine ai diritti connessi all'attività lavorativa del detenuto, la giurisprudenza di merito (v. sentenza Corte appello Roma, sezione lavoro, pronunciata all'udienza di discussione del 3 giugno 2004 nella causa civile n. 5215/2002 R.G. in grado di appello contro la sentenza del 22 ottobre 2001 del Tribunale di Roma) talvolta sostiene che oltre al magistrato di sorveglianza, l'interessato possa sempre adire il giudice del lavoro, per una tutela giurisdizionale piena e specifica.

Per contro la Cassazione (Cass. pen., sez. u., 21 luglio 1999, n. 490 e Cass. civ., sez. lavoro, 7 giugno 1999, n. 5605; più recentemente, sentenza 23 aprile 2004 della sez. lavoro, ric. Rodano e sentenza 14 ottobre 2004 della I sez. penale, ric. Arcara) stabilito che la competenza del giudice del lavoro per le controversie relative al lavoro carcerario, prestato dal detenuto all'interno od all'esterno dello stabilimento detentivo a favore dell'amministrazione penitenziaria oppure all'esterno, alle dipendenze di altri datori di lavoro, pur se assimilabile all'ordinario lavoro subordinato, deve ritenersi derogata a favore del magistrato di sorveglianza, per effetto dell'attribuzione a quest'ultimo dei reclami dei detenuti concernenti l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede, la remunerazione, lo svolgimento delle attività di tirocinio e lavoro, le assicurazioni sociali.

Pur consapevole quindi che l'interpretazione ormai pacifica attribuita all'art. 69, comma 6 o.p. costituisce oggi il «diritto vivente» cui far riferimento, questa A.G. dubita della legittimità costituzionale della norma citata alla luce dell'orientamento, pur autorevolissimo, appena descritto, secondo cui la competenza del giudice del lavoro per le controversie relative al lavoro carcerario deve ritenersi derogata a favore del magistrato di sorveglianza, in quanto risulta evidente la notevole diversità dei due rimedi, il che esclude che il rimedio dinanzi al magistrato di sorveglianza sia idoneo a «sostituire» il rimedio *ex art. 409 c.p.c.*, avendo una struttura ed una funzione ben diversa ed essendo dotato di congegni processuali ben più riduttivi rispetto agli strumenti previsti per l'esplicazione del diritto di difesa dei lavoratori.

Basti osservare che la procedura *ex art. 14-ter* o.p. non prevede la partecipazione del contraddittore necessario del rapporto di lavoro (cioè del Ministero della giustizia), non prevede la partecipazione diretta dell'interessato (che non può essere sentito personalmente), non prevede la pubblicità del procedimento. Va anche considerato che la procedura è configurata come reclamo entro 10 giorni avverso un provvedimento dell'amministrazione, che non sempre è riscontrabile nelle controversie lavorative e comunque limita l'oggetto del reclamo, e il magi-

strato di sorveglianza può solo pronunciarsi sulla fondatezza o meno del reclamo, ma non può emettere ad esempio provvedimenti di condanna; non vi è dubbio che il procedimento in esame sia deteriore con riguardo al diritto di difesa rispetto al rito del lavoro, oltre che per i profili già accennati, anche ad esempio, per l'assenza di un doppio grado di giudizio di merito o per l'assenza della norma relativa alla immediata esecutività delle pronunce di condanna (che in realtà neppure possono essere emesse).

L'art. 69, comma 6 dell'ordinamento penitenziario, nell'interpretazione che ad esso dà la consolidata e pacifica giurisprudenza di legittimità appare in contrasto con varie disposizioni costituzionali, inerenti i principi di eguaglianza e di parità tra i soggetti processuali ed il diritto fondamentale alla difesa: con l'art. 3 della Carta costituzionale, perché è stridente e discriminatorio il raffronto tra il procedimento che viene posto a disposizione del detenuto-lavoratore e la diversa e ben più efficace tutela processuale che viene riconosciuta al lavoratore non detenuto nell'ambito del rito del lavoro; con l'art. 24, in quanto il contraddittorio tra le parti può avvenire solo in forma cartolare ed in quanto al detenuto è sottratto il diritto di partecipare personalmente all'udienza e l'amministrazione penitenziaria si vede addirittura privata di qualsiasi tutela processuale rispetto al procedimento in corso e soprattutto rispetto all'ordinanza che lo concluderà; con l'art. 111 perché, come detto, se il detenuto lavoratore può comunque ricorrere, sia pure in Cassazione, contro l'ordinanza emessa dal magistrato di sorveglianza, all'amministrazione-datore di lavoro è certamente negato tale diritto.

Nel caso in esame, i principi enunciati sarebbero chiaramente violati, se si ritenesse la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza con riguardo ai rapporti di lavoro dei detenuti, mentre corretto sarebbe ricondurre anche la controversia oggetto del presente procedimento nell'ambito della generale competenza del giudice del lavoro.

In subordine, si potrebbe operare il riconoscimento di tutele alternative, nel senso che il detenuto lavoratore, essendo in una condizione certamente deteriore rispetto al lavoratore «libero», a differenza di questo abbia facoltà di scelta tra una tutela «interna» alla organizzazione carceraria e l'ordinaria tutela prevista per tutti i lavoratori, eventualmente nel rispetto della regola secondo cui *electa una via non datur recursus ad alteram*.

Considerato che tale ultima interpretazione alternativa della norma in commento, corretta costituzionalmente, idonea a rimuovere la irragionevole disparità di trattamento denunciata implicherebbe una contrapposizione con quanto indicato dall'orientamento ormai costante della suprema Corte e determinerebbe un'univoca sorte ai conflitti negativi di competenza che dovessero insorgere tra giudice del lavoro e magistrato di sorveglianza.

Ritenuto che, nel caso di cui trattasi, i vizi denunciati si appalesano rilevanti in ordine all'oggetto del giudizio, poiché in caso di assunzione di una determinazione conclusiva da parte di questa A.G. si andrebbe inevitabilmente a riservare al lavoratore ma anche all'amministrazione penitenziaria una forma di tutela sostanzialmente ridotta, specie con riferimento all'impugnabilità (limitata ai vizi di legittimità per il lavoratore-detenuto; preclusa al datore di lavoro-amministrazione).

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 Cost. e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Rileva di ufficio nel procedimento sopraindicato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, commi primo e secondo e 111 Cost., dell'art. 69, comma 6 o.p., nella parte in cui prevede, secondo l'orientamento ormai costante della suprema Corte di cassazione, la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza in ordine alle questioni da tale disposizione indicate.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.*

*Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata all'interessato, al Procuratore della Repubblica presso il tribunale sede ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata dalla cancelleria ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Macerata, così deciso nella Camera di consiglio del 15 febbraio 2006.

*Il magistrato di sorveglianza: AGOSTINI*

N. 190

*Ordinanza del 20 febbraio 2006 emessa dal Magistrato di sorveglianza di Macerata  
sul reclamo proposto da Farina Giovanni*

**Ordinamento penitenziario - Reclami dei detenuti in materia di lavoro - Competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza - Disparità di trattamento tra lavoratori detenuti e lavoratori non detenuti - Lesione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Preclusione del ricorso in Cassazione.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111.

#### IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Letti gli atti relativi al procedimento chiamato all'udienza del 15 febbraio 2006 e instaurato ai sensi degli artt. 69 e 14-ter, legge n. 354/1975 e succ. mod. in tema di reclamo in materia di lavoro nei confronti di Farina Giovanni, nato il 22 settembre 1950 a Tempio Pausania, attualmente ristretto nella Casa circondariale di Ascoli Piceno;

#### OSSERVA IN FATTO E DIRITTO

Con dichiarazione pervenuta in data 14 ottobre 2005 Farina Giovanni presentava reclamo a questa A.G. ai sensi dell'art. 69, comma 6, lettera a) o.p., lamentando che, pur avendo prestato per anni attività lavorativa interna in vari istituti di pena in modo non continuativo, non gli è stata corrisposta l'indennità di disoccupazione per i periodi in cui non ha lavorato e, soprattutto, evidenziava di essere stato retribuito in modo inferiore al dovuto, in quanto le mercedi dei detenuti lavoranti (che secondo l'art. 22 o.p. debbono essere determinate da un'apposita Commissione ministeriale, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato e ad altri parametri, in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro) sono state aggiornate per l'ultima volta nel giugno 1993 (con effetto sul semestre 1° maggio 1993/31 ottobre 1993).

In ordine ai diritti connessi all'attività lavorativa del detenuto, la giurisprudenza di merito (v. sentenza Corte appello Roma, sezione lavoro, pronunciata all'udienza di discussione del 3 giugno 2004 nella causa civile n. 5215/2002 R.G. in grado di appello contro la sentenza del 22 ottobre 2001 del Tribunale di Roma) talvolta sostiene che oltre al magistrato di sorveglianza, l'interessato possa sempre adire il giudice del lavoro, per una tutela giurisdizionale piena e specifica.

Per contro la Cassazione (Cass. pen., sez. u., 21 luglio 1999, n. 490 e Cass. civ., sez. lavoro, 7 giugno 1999, n. 5605; più recentemente, sentenza 23 aprile 2004 della sez. lavoro, ric. Rodano e sentenza 14 ottobre 2004 della I sez. penale, ric. Arcara) ha stabilito che la competenza del giudice del lavoro per le controversie relative al lavoro carcerario, prestato dal detenuto all'interno od all'esterno dello stabilimento detentivo a favore dell'amministrazione penitenziaria oppure all'esterno, alle dipendenze di altri datori di lavoro, pur se assimilabile all'ordinario lavoro subordinato, deve ritenersi derogata a favore del magistrato di sorveglianza, per effetto dell'attribuzione a quest'ultimo dei reclami dei detenuti concernenti l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede, la remunerazione, lo svolgimento delle attività di tirocinio e lavoro, le assicurazioni sociali.

Pur consapevole quindi, che l'interpretazione ormai pacifica attribuita all'art. 69, comma 6 o.p. costituisca oggi il «diritto vivente» cui far riferimento, questa A.G. dubita della legittimità costituzionale della norma citata alla luce dell'orientamento, pur autorevolissimo, appena descritto, secondo cui la competenza del giudice del lavoro per le controversie relative al lavoro carcerario deve ritenersi derogata a favore del magistrato di sorveglianza, in quanto risulta evidente la notevole diversità dei due rimedi, il che esclude che il rimedio dinanzi al magistrato di sorveglianza sia idoneo a «sostituire» il rimedio *ex art. 409 c.p.c.*, avendo una struttura ed una funzione ben diversa ed essendo dotato di congegni processuali ben più riduttivi rispetto agli strumenti previsti per l'esplicazione del diritto di difesa dei lavoratori.

Basti osservare che la procedura *ex art. 14-ter o.p.* non prevede la partecipazione del contraddittore necessario del rapporto di lavoro (cioè del Ministero della giustizia), non prevede la partecipazione diretta dell'interessato (che non può essere sentito personalmente), non prevede la pubblicità del procedimento. Va anche considerato che la procedura è configurata come reclamo entro dieci giorni avverso un provvedimento dell'amministrazione, che non sempre è riscontrabile nelle controversie lavorative e comunque limita l'oggetto del reclamo, e il magi-

strato di sorveglianza può solo pronunciarsi sulla fondatezza o meno del reclamo, ma non può emettere ad esempio provvedimenti di condanna; non vi è dubbio che il procedimento in esame sia deteriore con riguardo al diritto di difesa rispetto al rito del lavoro, oltre che per i profili già accennati, anche ad esempio, per l'assenza di un doppio grado di giudizio di merito o per l'assenza della norma relativa alla immediata esecutività delle pronunce di condanna (che in realtà neppure possono essere emesse).

L'art. 69, comma 6 dell'ordinamento penitenziario, nell'interpretazione che ad esso dà la consolidata e pacifica giurisprudenza di legittimità appare in contrasto con varie disposizioni costituzionali, inerenti i principi di eguaglianza e di parità tra i soggetti processuali ed il diritto fondamentale alla difesa: con l'art. 3 della Carta costituzionale, perché è stridente e discriminatorio il raffronto tra il procedimento che viene posto a disposizione del detenuto-lavoratore e la diversa e ben più efficace tutela processuale che viene riconosciuta al lavoratore non detenuto nell'ambito del rito del lavoro; con l'art. 24, in quanto il contraddittorio tra le parti può avvenire solo in forma cartolare ed in quanto al detenuto è sottratto il diritto di partecipare personalmente all'udienza e l'amministrazione penitenziaria si vede addirittura privata di qualsiasi tutela processuale rispetto al procedimento in corso e soprattutto rispetto all'ordinanza che lo concluderà; con l'art. 111 perché, come detto, se il detenuto lavoratore può comunque ricorrere, sia pure in Cassazione, contro l'ordinanza emessa dal magistrato di sorveglianza, all'amministrazione-datore di lavoro è certamente negato tale diritto.

Nel caso in esame, i principi enunciati sarebbero chiaramente violati, se si ritenesse la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza con riguardo ai rapporti di lavoro dei detenuti, mentre corretto sarebbe ricondurre anche la controversia oggetto del presente procedimento nell'ambito della generale competenza del giudice del lavoro.

In subordine, si potrebbe operare il riconoscimento di tutele alternative, nel senso che il detenuto lavoratore, essendo in una condizione certamente deteriore rispetto al lavoratore «libero», a differenza di questo abbia facoltà di scelta tra una tutela «interna» alla organizzazione carceraria e l'ordinaria tutela prevista per tutti i lavoratori, eventualmente nel rispetto della regola secondo cui *electa una via non datur recursus ad alteram*.

Considerato che tale ultima interpretazione alternativa della norma in commento, corretta costituzionalmente, idonea a rimuovere la irragionevole disparità di trattamento denunciata implicherebbe una contrapposizione con quanto indicato dall'orientamento ormai costante della suprema Corte e determinerebbe un'univoca sorte ai conflitti negativi di competenza che dovessero insorgere tra giudice del lavoro e magistrato di sorveglianza;

Ritenuto che, nel caso di cui trattasi, i vizi denunciati si appalesano rilevanti in ordine all'oggetto del giudizio, poiché in caso di assunzione di una determinazione conclusiva da parte di questa A.G. si andrebbe inevitabilmente a riservare al lavoratore ma anche all'amministrazione penitenziaria una forma di tutela sostanzialmente ridotta, specie con riferimento all'impugnabilità (limitata ai vizi di legittimità per il lavoratore-detenuto; preclusa al datore di lavoro-amministrazione);

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 Cost. e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Rileva di ufficio nel procedimento sopraindicato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 commi primo e secondo e 111 Cost., dell'art. 69, comma 6 o.p., nella parte in cui prevede, secondo l'orientamento ormai costante della suprema Corte di cassazione, la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza in ordine alle questioni da tale disposizione indicate.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.*

*Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata all'interessato, al Procuratore della Repubblica presso il tribunale sede ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata dalla cancelleria ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Macerata, così deciso nella Camera di consiglio del 15 febbraio 2006.

*Il magistrato di sorveglianza. AGOSTINI*

N. 191

*Ordinanza del 25 ottobre 2006 emessa dal Tribunale di Busto Arsizio  
sul ricorso proposto da Baruzzo Fabrizio contro Carugati Bianca*

**Famiglia - Assegnazione della casa familiare - Istanza di modifica delle condizioni di divorzio - Previsione legislativa della cessazione del diritto al godimento della casa familiare nel caso che l'assegnatario non abiti o cessi di abitare stabilmente nella casa familiare o conviva *more uxorio* o contragga nuovo matrimonio - Omessa previsione della facoltà in capo al giudice di valutare le circostanze del caso concreto ai fini della decisione sull'assegnazione della casa familiare e di operare un ragionevole bilanciamento tra gli interessi personali e patrimoniali in conflitto - Denunciata lesione del diritto inviolabile del soggetto assegnatario di contrarre matrimonio o di convivere *more uxorio* - Asserita lesione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza e del diritto costituzionalmente garantito ai figli ad essere mantenuti dai genitori.**

- Codice civile, art. 155-*quater*, aggiunto dall'art. 1 della legge 8 febbraio 2006, n. 54.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 30.

IL TRIBUNALE

Letti gli atti del procedimento civile n. 754/06 R.G. vol.;

Sciogliendo la riserva formulata all'udienza del 20 ottobre 2006;

Letto il ricorso avanzato da Baruzzo Fabrizio in data 27 luglio 2006, diretto ad ottenere la modifica delle condizioni di divorzio di cui alla sentenza n. 1374 del 2 dicembre/11 gennaio in punto di revoca dell'assegnazione alla resistente della casa coniugale ai sensi del disposto di cui al capoverso dell'art. 155-*quater* c.c., in considerazione del rapporto di convivenza ivi instaurato dalla Carugati con tale Buomprisco Antonio a decorrere dal giugno 2004;

Ritenuta l'opportunità di sollevare questione di illegittimità costituzionale della predetta norma sotto i seguenti molteplici profili;

Preso atto, *in primis*, che il primo comma della norma sotto esame sancisce il principio secondo cui «il godimento della casa familiare è attribuito tenendo prioritariamente conto dell'interesse dei figli», in ciò ponendosi sul solco della *ratio* sottesa alla previgente normativa ed agli indirizzi giurisprudenziali formatisi sulla stessa, ravvisabile nell'esigenza di «preservare per quanto possibile e opportuno la continuità delle abitudini domestiche» (così Cass. 9 settembre 2002, n. 13065), di tal ché particolare rilievo acquistano l'irrazionalità e la contraddittorietà insite nella scelta legislativa di sacrificare in modo pressoché automatico e perentorio l'interesse stesso che la norma si ripromette di tutelare in via primaria nell'ipotesi di celebrazione di nuove nozze o di inizio di una convivenza *more uxorio* da parte del genitore assegnatario;

Rilevato, infatti, che l'automatismo stabilito dalla nuova norma («il diritto al godimento della casa familiare vien meno nel caso...» e non già «può venire meno») impedisce al giudicante ogni valutazione delle concrete circostanze del caso, nonché ogni bilanciamento tra l'interesse della prole a conservare il proprio habitat domestico e quello del coniuge non assegnatario a riacquistare la libera disponibilità del bene, ossia tra il diritto di valenza altamente personalistica dei figli ad usufruire dell'ambiente domestico con cui hanno instaurato un legame affettivo e quello prettamente patrimoniale del titolare di un diritto domenicale sull'immobile;

Osservato che la sottrazione al giudice di ogni margine di discrezionalità risulta a maggior ragione di dubbia opportunità e ragionevolezza alla stregua dell'applicabilità della norma anche in quei casi (come quello oggetto di contenzioso) in cui l'instaurazione del rapporto di convivenza *more uxorio* (ovvero la celebrazione delle nuove nozze) risalga ad epoca anteriore all'entrata in vigore della normativa *de qua*, con il conseguente rischio di una destabilizzazione di consolidati vincoli affettivi tra la prole ed il nuovo compagno/coniuge del genitore assegnatario sorti nel contesto dell'habitat domestico, di tal che la nuova unione del genitore viene automaticamente e drasticamente «sanzionata» per il solo fatto della sua esistenza e non già nelle sole ipotesi in cui la stessa rechi disagio, se non pregiudizio ai figli;

Ritenuta la dubbia compatibilità della disposizione in questione rispetto, in primo luogo, all'art. 2 Cost., giacché la sfera personale del coniuge assegnatario viene a trovarsi gravemente ed ingiustificatamente pregiudicata sotto il profilo della libertà di contrarre matrimonio o di convivere *more uxorio* di fronte alla prospettiva sicura di perdere il godimento della casa coniugale, con la conseguente determinazione di un nocumento anche a carico dei figli;

Rilevata, altresì, l'esistenza di un possibile profilo di incostituzionalità della norma *de qua* rispetto all'art. 3 Cost., nel senso di introdurre un'inammissibile disparità di trattamento tra la prole di un genitore assegnatario che non abbia contratto nuove nozze o iniziato una convivenza e quella di un genitore che abbia optato per una nuova unione, in tal modo facendo gravare sui figli le conseguenze pregiudizievoli delle scelte esistenziali dei loro ascendenti;

Sottolineata, altresì, l'opinabile conformità della disposizione in esame rispetto al diritto dei figli costituzionalmente garantito dall'art. 30 ad essere mantenuti dai genitori, posto che proprio nella prospettiva dell'art. 155-*quater* c.c. l'assegnazione della casa familiare assurge ad una farina di contributo al mantenimento della prole;

*P. Q. M.*

*Dichiara di sollevare questione di illegittimità costituzionale con riferimento agli artt. 2, 3 e 30 Cost. della norma di cui al capoverso dell'art. 155-*quater* c.c. nella parte in cui ricollega automaticamente all'inizio di un rapporto di convivenza *more uxorio* od alla celebrazione di nuove nozze la cessazione del diritto al godimento della casa coniugale in capo al genitore assegnatario, con esclusione di ogni valutazione discrezionale in capo al decidente.*

*Sospende il presente procedimento in attesa della pronunzia della Corte costituzionale.*

*Manda la cancelleria per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e per la comunicazione alle parti della presente ordinanza.*

Busto Arsizio, addì 20 ottobre 2006.

*Il Presidente:* MAZZEO

*Il giudice estensore:* PUPA

## N. 192

*Ordinanza del 30 giugno 2006 emessa dalla Corte d'appello di Perugia  
nel procedimento penale a carico di Cerruti Paolo*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione, salvo nelle ipotesi di cui all'articolo 603, comma 2, cod. proc. pen., se la nuova prova è decisiva - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Lesione del principio di parità delle parti - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.**

- Codice di procedura penale, art. 593, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10.
- Costituzione, artt. 3, 97, 111 e 112.

## LA CORTE DI APPELLO

Letta l'eccezione di illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 593 c.p.p., come modificato dall'art. 1, legge n. 46/2006, e 10, legge cit., nonché degli artt. 6, comma 1, legge n. 46/2006 e 576 c.p.p. come novellato, rispettivamente sollevate dalla procura generale e dalle parti civili nel procedimento a carico di Cerreti Paolo, assolto dal Tribunale di Terni, con sentenza emessa in data 17 giugno 2005, dal reato di cui all'art. 589 c.p. perché il fatto non sussiste, sentenza tempestivamente appellata dal p.m. presso il Tribunale di Terni e dalle parti civili;

## O S S E R V A

Nel presente processo la questione di illegittimità del combinato disposto normativo di cui sopra si presenta certamente rilevante in quanto la Corte, investita dall'appello proposto dal p.m. avverso una sentenza di proscioglimento, in applicazione delle norme impugnate, dovrebbe dichiarare l'inammissibilità dell'appello medesimo;

Nel caso di specie risulta sollevata analoga eccezione dal difensore di parte civile con riferimento all'art. 576 c.p.p., nella parte in cui, secondo una determinata interpretazione, la norma, come novellata, escluderebbe il potere di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento anche in capo alla parte civile, e parimenti determinerebbe, ai sensi dell'art. 10, comma 1, legge n. 46/2006, la declaratoria di inammissibilità dell'appello già proposto, con conseguente illegittima compressione dei diritti della persona danneggiata dal reato, stante la mancata previsione della rimesione in termini onde proporre ricorso per cassazione, prevista invece per il p.m.;

Ritiene la Corte che l'esame della prima questione sia pregiudiziale ed assorbente in quanto, la eventuale pronuncia di non manifesta infondatezza della eccezione relativa alla soppressione del potere di appello in capo al p.m., determina la necessità di sospensione del processo ai fini della trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, qualunque opinione si prediliga in ordine alla permanenza o meno del potere di appello in capo alla parte civile, posto che non è processualmente possibile la separazione e quindi la trattazione del solo appello proposto a fini civili, qualora ritenuto ammissibile.

Venendo dunque all'esame del merito della questione sollevata dal p.g. ritiene la Corte che l'eccezione di incostituzionalità del combinato disposto degli artt. 593 c.p.p. — come modificato dall'art. 1, legge n. 46/2006 — e 10, legge cit., nella parte in cui inibiscono al p.m. di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento ed impongono la declaratoria di inammissibilità degli appelli già proposti, sia non manifestamente infondata, anche per profili diversi da quelli posti in rilievo dall'eccepiente.

La nuova normativa infatti, per quanto si dirà, realizza una drastica compromissione dei poteri processuali del p.m., determinando una evidente asimmetria, quanto ai poteri di impugnazione delle sentenze, la quale non può dirsi assolutamente giustificata da ragionevoli considerazioni di principio ovvero di politica legislativa processuale, con conseguente violazione, sotto questo profilo degli artt. 111, secondo comma, e 3 Cost.

Inoltre la stessa, in sede applicativa, è foriera di tali incongruenze, da consegnare nelle mani degli operatori del diritto un meccanismo praticamente ingestibile, nell'ambito del quale qualsiasi opzione ermeneutica si predilige è ineluttabilmente destinata a cozzare con un diverso profilo di illegittimità costituzionale, determinando, soprattutto nel regime transitorio, notevoli disparità di trattamento ovvero la necessità, onde evitare soluzioni pasticciate, del ricorso ad una sorta di giurisprudenza «creativa», o «suppletiva» delle sviste del legislatore. Tutto ciò in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) ed a conferma della irragionevolezza complessiva del sistema delineato dalla normativa in argomento.

Quest'ultima inoltre, in particolar modo nel regime transitorio, è destinata ad incidere negativamente sui tempi processuali, determinando la necessità dello svolgimento di un maggior numero di gradi di giudizio, a fronte di sentenze gravemente erronee, laddove l'errore ridondi in vizio di motivazione, in violazione del citato secondo comma dell'art. 111 Cost., ultimo periodo.

Risulta pertanto necessario, al fine di porre in luce i profili di incostituzionalità delineati in termini generalissimi, rivolgere uno sguardo di insieme alla nuova legge, ai lavori preparatori, alla interlocuzione del Presidente della Repubblica, che ha ravvisato profili di manifesta illegittimità, rinviando la legge alle Camere per una nuova deliberazione, nonché alle modifiche apportate onde correggere le suddette censure di incostituzionalità.

Un tale discorso di insieme, lungi dal coinvolgere in un generico giudizio negativo l'impianto generale della legge, in violazione della regola della obbligatoria rilevanza della questione, è utile e necessario al fine di evidenziare la profonda irrazionalità della norma da applicare nel caso di specie.

Al riguardo va in primo luogo sgombrato il campo da un falso presupposto teorico che riecheggia nei lavori preparatori della legge n. 46/2006, secondo cui la eliminazione del potere del p.m. di appellare le sentenze di proscioglimento sarebbe conforme ad un principio generale, sancito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. In base a tale tesi l'imputato potrebbe essere riconosciuto colpevole solo a seguito di due pronunce di merito conformi nella affermazione di colpevolezza. Diritto del quale sarebbe privato in caso di condanna in secondo grado a seguito dell'accoglimento dell'appello avverso il proscioglimento, non essendovi in questo caso spazio per un riesame nel merito della affermazione della colpevolezza.

Tale tesi dimentica tuttavia che l'art. 2 del VII Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritto a Strasburgo il 22 novembre 1984 e ratificato in Italia con legge 9 aprile 1990, n. 98, prevede la possibilità che un soggetto venga «dichiarato colpevole e condannato a seguito di un ricorso avverso il suo proscioglimento», e in questo caso anzi si esclude che il soggetto medesimo abbia diritto a un ulteriore gravame di merito.

Se dunque è erroneo il presupposto teorico di fondo della novella, ne discendono *per li rami* le conseguenze in punto di irrazionalità di una disciplina che, nel differenziare drasticamente i poteri di impugnazione delle parti, e nel sacrificare pressoché totalmente quelli del p.m. (e di riflesso della persona offesa), non risponde ad alcuna logica giustificazione.

Se a ciò si aggiunge che, nel concreto della disciplina, le nuove norme risultano mal coordinate e tali da rendere obbligatori degli sbocchi processuali del tutto incongrui, la incostituzionalità per irragionevolezza si manifesta in tutta la sua evidenza.

Ed infatti, calandoci dai supremi principi alla applicazione pratica, si rilevano plurime anomalie ed irragionevoli disparità di trattamento tra p.m. e persona offesa da un lato, parte civile ed imputato dall'altro, con la «stranezza» che la parte civile viene a condividere con l'imputato, suo contraddittore naturale, un destino di maggior favore rispetto a quello riservato al p.m.

A) Nella previgente disciplina il più vistoso caso di asimmetria in relazione ai poteri di impugnazione delle parti riguardava le sentenze emesse all'esito del giudizio abbreviato, non potendo il p.m., salvo il caso del mutamento del titolo del reato, proporre appello avverso la sentenza di condanna.

Tale disciplina era stata pacificamente ritenuta conforme al dettato Costituzionale, in quanto la limitazione al potere di appello del p.m. riguardava una sentenza che, pur eventualmente deludendolo in punto di trattamento sanzionatorio, comunque accoglieva la tesi della penale responsabilità dell'imputato. E tale sacrificio era giustificato dalla circostanza che il p.m. beneficiava della possibilità di far valere come prove tutti gli atti raccolti nel corso delle indagini preliminari.

Invece, nella disciplina introdotta dalla legge n. 46/2006, il p.m. è in primo luogo privato del potere di proporre appello (*id est* di ottenere un riesame nel merito) addirittura avverso una sentenza di proscioglimento, che cioè sconfessa totalmente la tesi accusatoria, ma tale radicale sacrificio non è compensato da alcuna previsione di favore per la parte pubblica né altrimenti giustificato.

E come si è detto tale giustificazione non può rinvenirsi nelle fonti sopranazionali (che, nell'interpretazione costante, consentirebbero addirittura l'abolizione dell'appello dell'imputato, essendo il suo diritto alla impugnazione della condanna salvaguardato dalla obbligatoria previsione della ricorribilità per cassazione delle sentenze), e tantomeno trova albergo al riparo di altri principi quali la ragionevole durata del processo ovvero l'immediatezza ed oralità del processo.

Sotto il primo profilo, come si vedrà, le nuove disposizioni sono destinate ineluttabilmente ad allungare i tempi processuali.

Il richiamo invece alla oralità ed immediatezza, secondo cui il giudice d'appello, che decide sulle carte, non può sovvertire la decisione del giudice di primo grado che ascolta direttamente i testimoni, prova troppo, dovendo tale argomento necessariamente valere, dal punto di vista logico, anche in relazione all'appello proposto dall'imputato.

Ne consegue che la sostanziale esclusione del potere di proporre appello da parte del p.m. sacrifica in maniera del tutto ingiustificata ed irrazionale la parità delle parti nel processo e la stessa sua funzione di pervenire comunque (o di avvicinarsi tendenzialmente) alla verità storica, inibendo un controllo giurisdizionale su eventuali errori di merito.

*B)* Del tutto teorica e marginale è la residua facoltà di appello conservata al p.m. (dopo il rinvio della legge alle Camere) in caso di sopravvenienza o scoperta di una nuova prova dopo il giudizio di primo grado.

Anche questa previsione si apprezza per la sua palese inutilità ed irrazionalità.

Sotto il primo profilo essa relega in un ambito statisticamente irrilevante il potere del p.m. di proporre appello, in considerazione del fatto che la nuova prova deve sopravvenire, in sostanza, durante il breve termine per appellare (di 15, 30 o 45 giorni a seconda dei casi), la cui durata, tra l'altro, dipende da fattori del tutto casuali, quali la indicazione o meno di un termine per il deposito della motivazione, il rispetto di tale termine da parte del giudice, la rapidità della cancelleria e degli organi a ciò addetti nel notificare l'estratto della sentenza alla parte eventualmente contumace.

Con la ulteriore conseguenza che lo stesso rischio per l'imputato di dover subire il processo di appello dipende da circostanze assolutamente imponderabili e non da egli controllabili.

A ciò si aggiunga che con i limitati poteri di indagine di cui dispone il p.m. dopo il rinvio a giudizio *ex art.* 430 c.p.p., la emersione di una nuova prova nel ristretto termine suddetto costituirà evenienza talmente rara da sfiorare il miracolistico.

Sotto il profilo della razionalità poi davvero non si riesce a comprendere perché il potere di conservare alla parte pubblica un ulteriore grado di giudizio di merito debba essere riconosciuto solo ad una prova scoperta in quel limitato termine e non anche nelle more della celebrazione del giudizio di cassazione instaurato a seguito del ricorso proposto dal p.m. (verificandosi altrimenti il passaggio in giudicato della sentenza che preclude *ab imis* la possibilità di far valere una nuova prova di colpevolezza, non conoscendo il nostro ordinamento la revisione *in malam partem*).

Insomma, non potendo esser fatta valere l'emersione di una nuova prova davanti alla Corte di cassazione, il p.m. dovrà sperare solo nell'annullamento della sentenza con rinvio al giudice di primo grado, davanti al quale far valere la suddetta prova, verificandosi, in caso contrario, il definitivo scollamento, a causa della scelta di inibire la celebrazione di un secondo grado di merito, tra verità processuale e verità storica.

Ancora va considerato che, in base alla nuova formulazione dell'art. 593 c.p.p., in caso di emersione di una prova nuova, anche l'imputato potrà proporre appello avverso una sentenza di proscioglimento pronunciata con una formula che possa eventualmente arrecargli pregiudizio (ad es. per difetto di dolo — con conseguente possibilità di esperimento di azione civile risarcitoria nei suoi confronti per illecito civile colposo — ovvero per difetto di imputabilità).

Orbene, in quest'ultimo caso, avverso la stessa sentenza potrebbero essere proposti mezzi di impugnazione diversi — l'appello da parte dell'imputato ed il ricorso per cassazione da parte del p.m. — senza che sia previsto alcuno strumento onde evitare la anomalia della contemporanea pendenza dello stesso processo in gradi diversi, non potendo operare, in una simile ipotesi, il meccanismo della conversione *ex art. 580 c.p.p.*, ristretto ai soli casi di connessione *ex art. 12 c.p.p.*

Infine, sempre con riferimento al tema della prova nuova, e con specifico riguardo alla normativa transitoria, il legislatore non ha previsto la salvezza dell'appello, già validamente proposto dal p.m. nel vigore della previgente disciplina, qualora negli stessi motivi di appello ovvero direttamente in dibattimento, l'appellante abbia chiesto la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale deducendo una prova sopravvenuta.

Con la irragionevole conseguenza, non superabile in via interpretativa, salvo a ricorrere a soluzioni «creative» o «integrative», che un appello che sarebbe valido anche secondo la nuova normativa — e che è stato validamente proposto secondo la legge vigente al momento della sua proporzione — debba essere tuttavia dichiarato inammissibile, prevedendo l'art. 10, comma 2, legge n. 46/2006, la declaratoria di inammissibilità dell'appello *tout court*, senza alcuna deroga o possibilità di valutare gli appelli pendenti secondo il nuovo parametro introdotto dal novelato art. 593 c.p.p.

C) La irragionevole disparità di trattamento introdotta con la limitazione (*rectius* esclusione) della possibilità del p.m. di appellare avverso le sentenze di proscioglimento, si apprezza anche con riguardo alla posizione della parte civile.

In proposito, limitandoci ad una mera ricognizione della questione, non direttamente rilevante nel caso di specie se non per i profili di irragionevolezza che introduce, va rilevato che, paradossalmente, all'interno del processo penale, dalla normativa a regime, viene tolta al p.m. una facoltà che invece viene confermata in capo alla parte civile (per lo meno secondo la tesi che si fonda sulla *voluntar legislatoris*, malamente espressa nel testo normativo, emendato a seguito del messaggio presidenziale), e ciò nonostante il diverso rango degli interessi perseguiti, la *sedes materiae*, e la permanente possibilità del danneggiato dal reato di percorrere i tre gradi di giudizio trasferendo l'azione in sede civile.

Ancor più evidente tale disparità di trattamento emerge nella normativa transitoria ove è pressoché certo — a prescindere dalla tesi prescelta in relazione alla normativa a regime — che l'appello *illo tempore* proposto dalla parte civile conservi efficacia, con la conseguenza di mantenere la cognizione della Corte d'appello penale esclusivamente su questioni civilistiche, che coinvolgono il merito della vicenda, privandola della corrispondente cognizione penale.

Senza considerare l'ulteriore distonia, ridondante in un ulteriore profilo di irrazionalità, in caso di ricorso per cassazione del p.m., della contemporanea pendenza della medesima vicenda processuale in due gradi diversi, di merito e di legittimità, con possibilità di soluzioni contrastanti, e senza che possa operare — in virtù della disposizione dell'art. 580 c.p.p. — il meccanismo della conversione.

D) L'ultimo profilo di incostituzionalità della soppressione dell'appello del p.m. realizzato con le imperfette modalità della legge n. 46/2006, riguarda l'incidenza del sistema delineato sui tempi processuali.

Ed infatti è altamente plausibile che, in caso di pronunce gravemente erranee, eliminandosi il potere emendativo della Corte d'appello, a seguito dell'accoglimento del ricorso per cassazione proposto dal p.m., si celebreranno i normali tre gradi di giudizio, con rischio elevatissimo di prescrizione del reato, viepiù alla luce della nuova disciplina dell'art. 157 c.p.p.

Ciò accadrà a causa della sostituzione della sequenza: I grado, II grado e Cassazione, con la sequenza: I grado, Cassazione, I grado, II grado, Cassazione.

E tale situazione è ancora più drammatica nella disciplina transitoria che sconta la dilatazione dei tempi dovuta al decorso del termine per proporre appello ed all'intervallo tra la sua presentazione e la fissazione dell'udienza. Tutto ciò, ragguagliato ai nuovi termini di prescrizione, si risolve in una sostanziale vanificazione della pretesa punitiva dello Stato in aperto contrasto con l'insegnamento di Corte cost. n. 98 del 24 marzo 1994 secondo cui «la configurazione dei poteri di impugnazione del pubblico ministero rimane affidata alla legge ordinaria che potrebbe essere censurata per irragionevolezza solo se i poteri stessi, nel loro complesso, dovessero risultare inidonei all'assolvimento dei compiti previsti dall'art. 112 Cost.» che risulta, conseguentemente, indirettamente violato.

Quanto alla eccezione sollevata dalle parti civili, va rilevato che, secondo l'orientamento seguito da questa Corte, deve ritenersi che, a prescindere dalla soluzione della questione relativa al mantenimento del potere di appello a fini civili nella normativa a regime, di certo conservano efficacia gli appelli già proposti dalla parte civile in quanto la diversa e contraria interpretazione, sarebbe certamente incostituzionale posto che non solo priva il danneggiato del reato di un grado di merito, ma lo espone alla pregiudizievole efficacia extrapenale della sentenza di proscioglimento *ex art. 652 c.p.p.*, non gli consente la tutela dei suoi diritti nel processo civile stante la necessaria sospensione dello stesso *ex art. 75, comma 3. c.p.p.*, e non prevede neppure la remissione in termini, concessa a p.m. ed imputato, per la proposizione del ricorso per cassazione.

La Corte è consapevole che anche questa tesi si scontra con il rischio di una situazione processuale paradossale costituita dalla contemporanea pendenza dell'appello della parte civile e del ricorso per cassazione proposto dal p.m., ma la lettera della legge non consente altra soluzione interpretativa, determinando, anche sotto questo aspetto, un già rilevato profilo di illegittimità per irragionevolezza.

Ed a maggior ragione, ribadendo quanto già detto, non appare possibile la trattazione e decisione dell'appello della parte civile in pendenza della eccezione di incostituzionalità proposta in relazione all'appello del p.m. in considerazione del carattere pregiudiziale della questione, assolutamente assorbente, tanto che, in caso di accoglimento della prima eccezione, la parte civile troverebbe tutela, per il principio della immanenza, anche ove non avesse a sua volta proposto appello.

Pertanto, tornando alla questione principale, in conclusione l'eliminazione del potere del p.m. di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento:

viola l'art. 111, secondo comma, Cost. introducendo una ingiustificata disparità di trattamento tra le parti del processo, da intendersi in tutti i gradi in cui si esso è destinato ad articolarsi attraverso la possibilità concessa alle parti di accedervi;

viola l'art. 3 Cost. per la manifesta irragionevolezza delle soluzioni normative adottate, tanto nella disciplina a regime quanto in quella transitoria;

viola il principio della durata ragionevole del processo di cui all'art. 111 Cost.;

viola l'art. 97 Cost. per la concreta ingestibilità del processo in caso di applicazione della nuova normativa che determina situazioni di necessaria stasi dello stesso;

viola l'art. 112 Cost. avviando ad un sicuro destino di prescrizione numerosissimi reati.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge n. 87/1953;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 593 c.p.p., come modificato dall'art. 1, legge n. 46/2006 e dell'art. 10, legge n. 46/2006, per violazione degli artt. 3, 97, 111 e 112 Costituzione, secondo quanto esposto nella parte motiva.*

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

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti di competenza.*

Perugia, udienza del 30 giugno 2006.

*Il Presidente: MUSCATO*

## N. 193

*Ordinanza del 3 maggio 2006 emessa dal Tribunale di Napoli  
nel procedimento civile promosso da Mazzocca Domenico contro Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.*

**Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Disciplina introdotta dal legislatore delegante - Mancata o insufficiente indicazione di principi e criteri direttivi nella legge di delegazione - Illegittimità derivata della disciplina introdotta dal legislatore delegato.**

- Legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 12; «per derivazione», decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76.

**In via subordinata: Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Disciplina introdotta dal legislatore delegato - Difformità dai principi e criteri direttivi posti dalla legge n. 366/2001 - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 12 della legge delega 3 ottobre 2001, n. 366.

## IL TRIBUNALE DI NAPOLI

Riunito in Camera di consiglio, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 28258 del Ruolo Contenzioso civile dell'anno 2005 tra Mazzocca Domenico, elettivamente domiciliato in Napoli, via Vannella Gaetani n. 27, presso lo studio dell'avv. prof. Michele Sandulli, il quale lo rappresenta e difende, in virtù di procura a margine dell'atto di citazione, attore, e Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., con sede in Siena, p.zza Salimbeni n. 3, in persona del legale rappresentante p.t., elettivamente domiciliata in Napoli, via Depretis n. 102, presso lo studio dell'avv. Andrea Moschiano, il quale la rappresenta e difende, unitamente all'avv. prof. Renato Scognamiglio in virtù di procura in calce alla copia notificata della citazione, convenuta.

Letti gli atti e i verbali di causa;

Visto il decreto del 16 marzo 2006, emesso dal giudice designato ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 5/2003, applicabile alla specie trattandosi di declaratoria di nullità o, in subordine di risoluzione, e risarcimento danni, relativamente ad operazioni di intermediazione finanziaria.

Sentite le parti all'udienza del 3 maggio 2006,

## O S S E R V A

Preliminarmente questo Tribunale, come già avvenuto in analoghe ipotesi, ritiene di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 366/2001 con riferimento all'art. 76 della Costituzione nella parte in cui, in relazione al giudizio ordinario di primo grado in materia societaria, non indica i principi ed i criteri direttivi che avrebbero dovuto guidare le scelte del legislatore delegato e, per derivazione, degli articoli da 2 a 17 del decreto legislativo n. 5 del 17 gennaio 2003, nonché, in via subordinata, degli articoli da 2 a 17 del decreto legislativo n. 5 del 17 gennaio 2003 in relazione all'art. 76 della Costituzione, perché difformi dai principi e dai criteri direttivi dettati dalla legge di delega 366/2001.

Ed invero, quanto alla non manifesta infondatezza della prima delle questioni di legittimità costituzionale sopra indicate, si osserva che l'art. 12 della legge n. 366/2001 dispone: «Il Governo è inoltre delegato ad emanare norme che, senza modifiche della competenza per territorio e per materia, siano dirette ad assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti nelle seguenti materie:

a) diritto societario, comprese le controversie relative al trasferimento delle partecipazioni sociali ed ai patti parasociali;

b) materie disciplinate dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, e dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni.

2. — Per il perseguimento delle finalità e nelle materie di cui al comma 1, il Governo è delegato a dettare regole processuali, che in particolare possano prevedere:

- a) la concentrazione del procedimento e la riduzione dei termini processuali;
- b) l'attribuzione di tutte le controversie nelle materie di cui al comma 1 al tribunale in composizione collegiale, salvo ipotesi eccezionali di giudizio monocratico in considerazione della natura degli interessi coinvolti;
- c) la mera facoltatività della successiva instaurazione della causa di merito dopo l'emanazione di un provvedimento emesso all'esito di un procedimento sommario cautelare in relazione alle controversie nelle materie di cui al comma 1, con la conseguente definitività degli effetti prodotti da detti provvedimenti, ancorché gli stessi non acquistino efficacia di giudicato in altri eventuali giudizi promossi per finalità diverse;
- d) un giudizio sommario non cautelare, improntato a particolare celerità ma con il rispetto del principio del contraddittorio, che conduca alla emanazione di un provvedimento esecutivo anche se privo di efficacia di giudicato;
- e) la possibilità per il giudice di operare un tentativo preliminare di conciliazione, suggerendone espressamente gli elementi essenziali, assegnando eventualmente un termine per la modificazione o la rinnovazione di atti negoziali su cui verte la causa e, in caso di mancata conciliazione, tenendo successivamente conto dell'atteggiamento al riguardo assunto dalle parti ai fini della decisione sulle spese di lite;
- f) uno o più procedimenti camerali, anche mediante la modifica degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile ed in estensione delle ipotesi attualmente previste che, senza compromettere la rapidità di tali procedimenti, assicurino il rispetto dei principi del giusto processo;
- g) forme di comunicazione periodica dei tempi medi di durata dei diversi tipi di procedimento di cui alle lettere precedenti trattati dai tribunali, dalle corti di appello e dalla Corte di cassazione».

Ciò posto, si rileva che l'art. 76 della Costituzione stabilisce che l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione dei principi e criteri direttivi e soltanto per un tempo limitato e per oggetti definiti.

La migliore dottrina e la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale hanno da sempre interpretato tale norma nel senso che essa intende vietare non solo il trasferimento di pieni poteri dalle Camere al Governo, ma qualunque legge delegante che non operi una previa determinazione della portata e del tipo della disciplina delegata, cosicché l'attività del Governo risulti sostanzialmente vincolata a realizzare con un circoscritto margine di scelta operativa una serie di risultati già precostituiti da parte delle Camere, assolvendo in sostanza le norme delegate una funzione attuativa delle norme deleganti.

Conseguentemente il legislatore ordinario deve stabilire principi e criteri così specificati da far prevedere l'esito finale della delega, pena l'incostituzionalità della legge delega per genericità ed indeterminatezza.

Orbene, ritiene questo tribunale che nel caso in esame il legislatore delegante non ha indicato con sufficiente determinazione i principi ed i criteri direttivi che avrebbero dovuto guidare il legislatore delegato.

Dal dettato dell'art. 12 legge n. 366/2001, infatti, — escludendo il riferimento ai principi dettati in tema di giudizio cautelare che riguardano profili non rilevanti nel presente giudizio — sono estrapolabili i seguenti principi: 1) divieto di modifica della competenza per territorio e per materia; 2) necessità di assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti; 3) possibilità di dettare regole processuali che in particolare possano prevedere: a) la concentrazione del procedimento e la riduzione dei termini processuali; b) l'attribuzione di tutte le controversie nelle materie di cui al comma 1 al tribunale in composizione collegiale, salvo ipotesi eccezionali di giudizio monocratico in considerazione della natura degli interessi coinvolti; c) la possibilità per il giudice di operare un tentativo preliminare di conciliazione, suggerendone espressamente gli elementi essenziali, assegnando eventualmente un termine per la modifica o la rinnovazione di atti negoziali su cui verte la causa e, in caso di mancata conciliazione, tenendo successivamente conto dell'atteggiamento al riguardo assunto dalle parti ai fini della decisione sulle spese di lite.

Nella legge n. 366/2001, quindi, il legislatore si è limitato ad indicare le materie nelle quali il Governo sarebbe potuto intervenire, l'obiettivo di rendere più rapida ed efficace la definizione dei procedimenti, il divieto di modificare la competenza per territorio e per materia, la tendenziale collegialità del procedimento, la possibilità di valutare l'atteggiamento delle parti in sede di tentativo di conciliazione e la possibilità di dettare regole che favorissero la riduzione dei termini e la concentrazione del procedimento.

Nulla tuttavia la legge delega ha detto in ordine allo schema processuale da adottare, lasciato non più alla scelta discrezionale, ma all'arbitrio del legislatore delegato, come emerge chiaramente dal decreto legislativo n. 5 del 17 gennaio 2003, che ha creato un nuovo modello di processo.

Ed infatti, come indicato dalla stessa relazione della commissione ministeriale, il nuovo rito societario previsto per il processo di cognizione davanti al tribunale costituisce un vero e proprio nuovo modello processuale, che si distacca volutamente sia dal modello processuale del 1942, sia da quello del processo del lavoro del 1973 ed infine anche da quello delineatosi con la riforma del 1990. Il nuovo rito di cognizione di primo grado davanti al tribunale in materia societaria prevede tutta la prima fase del processo senza l'intervento del giudice; nell'atto di citazione ai sensi dell'art. 2 non è più indicata l'udienza avanti al giudice ed il termine che l'attore fissa al convenuto per la comunicazione della comparsa di risposta è fissato solo nel minimo, così nella comparsa di risposta, ai sensi dell'art. 4, il convenuto può a sua volta fissare all'attore per eventuale replica un termine stabilito ancora una volta solo nel minimo e con lo stesso meccanismo l'art. 6 prevede la possibilità di una replica da parte dell'attore e l'art. 7 la possibilità di una controreplica da parte del convenuto e poi, ancora, ulteriori repliche e controrepliche. Solo a seguito dell'istanza di fissazione di udienza di cui all'art. 8 interviene il giudice in un momento però in cui sia il *thema decidendum* che il *thema probandum* si sono già definitivamente formati, totalmente al di fuori, quindi, del controllo del giudice. D'altra parte la stessa istanza di fissazione di udienza, con gli effetti preclusivi rilevantissimi stabiliti dall'art. 10, è uno strumento lasciato nella totale disponibilità delle parti o anche di una sola di esse, che può utilizzarlo a suo piacimento, nel momento ritenuto più opportuno. Ancora poi va segnalato l'art. 13 in tema di contumacia o di costituzione tardiva del convenuto, che introduce l'innovativo principio (di cui nella delega non vi è traccia) per cui nel caso in cui il convenuto non notifichi la comparsa di risposta nel termine stabilito o anche solo si costituisca tardivamente «i fatti affermati dall'attore . . . si intendono non contestati e il tribunale decide sulla domanda in base alla conclusione di questa».

Emerge dunque chiaramente che il legislatore delegato, in forza di una delega assolutamente carente sotto il profilo dell'indicazione di criteri direttivi, ha potuto creare una disciplina interamente nuova per il processo societario di cognizione ordinaria, anticipando quel rito ordinario prefigurato dal testo redatto dalla commissione ministeriale per la riforma del processo civile.

Questo tribunale, quindi, ritiene che non possa andare esente da dubbi di costituzionalità una legge di delega che nel consentire la creazione di un nuovo processo, seppur circoscritto a determinate materie, si limiti ad indicare un obiettivo, quello di «assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti», un divieto di «modifica della competenza territoriale e per materia», una preferenza per la collegialità, un rilevante ruolo del tentativo di conciliazione e un'indicazione di massima a favore della «concentrazione del procedimento e riduzione dei termini processuali».

Di conseguenza ad avviso del Collegio, in quanto non manifestamente infondata, va rimessa la questione di costituzionalità dell'art. 12 della legge n. 336/2001 nella parte relativa al procedimento ordinario di primo grado e, per derivazione, degli articoli da 2 a 17 del decreto legislativo n. 5 del 2003.

La questione è, altresì, rilevante in quanto la presente controversia, rientrando tra quelle di cui alla lettera d) dell'art. 1 del decreto legislativo n. 5/2003, è stata promossa e va trattata secondo le norme previste dal predetto decreto — emanato in forza della suddetta legge di delega — disciplinante per l'appunto il giudizio di cognizione di primo grado davanti al tribunale in composizione collegiale nelle materie di cui all'art. 1 del decreto citato e, come è evidente, dalla pronunzia della Corte costituzionale dipende l'applicabilità della intera nuova disciplina processuale alla concreta fattispecie sottoposta al vaglio di questo tribunale.

In subordine, e per l'ipotesi in cui la Corte dovesse ritenere costituzionalmente legittimo l'art. 12, della legge n. 366/2001, questo tribunale ritiene che non sia manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità degli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17 del decreto legislativo n. 5 del 2003 per contrasto con l'art. 76 della Costituzione, in quanto emanati eccedendo dai principi e criteri direttivi dettati dalla legge n. 366 del 2001.

Ed invero, per evitare il sospetto d'incostituzionalità per indeterminatezza e genericità dell'art. 12, legge citata, dovrebbe necessariamente leggersi la legge n. 366/2001, come già fatto da altri giudici ordinari (*cf.* ordinanza del Tribunale di Brescia del 18 ottobre 2004 che ha rimesso la questione alla Corte costituzionale), facendo riferimento alla disciplina del vigente processo di cognizione davanti al tribunale, come contenuta nel libro II, titolo I, c.p.c., il rito cioè che sino al 31 dicembre 2003 è stato applicato anche alle controversie societarie. La disciplina del processo di cognizione davanti al tribunale contenuta nel codice di procedura civile prevede che il processo si svolga attraverso la successione di più udienze fisse e obbligatorie, in particolare quella di prima comparizione (art. 180 c.p.c.), quindi la prima udienza di trattazione (art. 183 c.p.c.), cui può seguire un'udienza per la discussione e l'ammissione delle prove (art. 184 c.p.c.) ed eventualmente una seconda udienza, su richiesta delle parti, sempre per la discussione e l'ammissione delle prove (art. 184, primo comma, seconda parte, c.p.c.) e quindi, all'esito, un'ulteriore udienza di precisazione delle conclusioni (art. 189 c.p.c.). Se si volesse individuare una deter-

minatezza dei criteri direttivi nella legge di delega, quindi, dovrebbe necessariamente ritenersi che il legislatore delegante, indicando il principio di «concentrazione del procedimento», abbia fatto evidentemente riferimento proprio alla suddetta scansione prevista nel processo ordinario.

Ugualmente il processo ordinario vigente prevede che fra il giorno della notificazione e quello dell'udienza di comparizione debbano intercorrere termini liberi non minori di sessanta giorni, fissa il termine meramente ordinario di quindici giorni per la successione fra le varie udienze ( art. 81 delle norme di attuazione c.p.c.), stabilisce ai sensi dell'art. 183 c.p.c., quinto comma, un termine massimo di trenta giorni per il deposito di memorie e di altri trenta giorni per le repliche, non prestabilisce nessun termine per il deposito delle memorie istruttorie *ex art.* 184 c.p.c., primo comma, seconda parte, prevede il termine di sessanta giorni per il deposito delle comparse conclusionali e di venti per eventuali repliche.

Soltanto con il riferimento a tali termini potrebbe riempirsi di contenuto la generica indicazione del legislatore delegante del principio di «riduzione dei termini processuali». Solo questa lettura — estremamente riduttiva e per questo sottoposta in via subordinata rispetto all'altra — dei principi fissati dal legislatore delegante, altrimenti invero generici, sarebbe possibile per evitare il dubbio di costituzionalità della legge n. 366 del 2001.

È però evidente che in questo caso l'articolato contenuto negli artt. da 2 a 17, d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, con cui si è data attuazione alla delega, contrasterebbe con i principi fissati dal legislatore delegante per «eccesso di delega», alla luce delle caratteristiche del nuovo rito societario come già sopra sintetizzate.

Il decreto legislativo n. 5/2003, infatti, non ha previsto un rito concentrato rispetto all'attuale rito ordinario disciplinato dagli artt. 163 ss. c.p.c., ma, come già sopra evidenziato, ha introdotto nell'ordinamento un'anticipazione del rito ordinario prefigurato dal testo redatto dalla commissione ministeriale per la riforma del processo civile.

Anche la questione di costituzionalità proposta in via subordinata è rilevante ai fini del presente giudizio per le stesse ragioni indicate per la questione proposta in via principale.

Tanto premesso in fatto ed in diritto, al sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione sulla questione pregiudiziale di legittimità costituzionale, siccome rilevante e non manifestamente infondata, ed il presente giudizio va sospeso.

Alla cancelleria vanno affidati gli adempimenti di competenza, di cui alla predetta norma.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 76 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 366/2001 nella parte in cui, in relazione al giudizio ordinario di primo grado in materia societaria, non indica i principi ed i criteri direttivi che avrebbero dovuto guidare le scelte del legislatore delegato e, per derivazione, degli articoli da 2 a 17 del decreto legislativo n. 5/2003;*

*In via subordinata, dichiara rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 76 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli da 2 a 17 del decreto legislativo n. 5/2003 perché difforni dai principi e criteri direttivi dettati dalla legge delega n. 366/2001;*

*Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di darne comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati e alle parti del presente giudizio;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso.*

*Si comunichi a cura della cancelleria.*

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del 3 maggio 2006.

*Il Presidente: BALDINI*

## N. 194

*Ordinanza del 25 settembre 2006 emessa dal Tribunale di La Spezia  
nel procedimento civile promosso da Destri Luisetta contro Ministero dell'economia e delle finanze ed altri*

**Previdenza e assistenza - Pensione di inabilità civile - Requisiti reddituali del richiedente - Esclusione dal computo dei redditi di quelli percepiti dagli altri componenti del nucleo familiare - Mancata previsione secondo il «diritto vivente» - Ingiustificato deteriore trattamento rispetto all'assegno di invalidità (computo del reddito del solo richiedente) - Incidenza sul principio di tutela degli invalidi.**

- Decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, art. 14-*septies*, commi 4 e 5, aggiunto dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, e 38, primo comma.

## IL TRIBUNALE

La sig.ra Luisetta Destri ha adito il giudice monocratico del lavoro del Tribunale della Spezia per sentir accertare, nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze e della Regione Liguria, il suo diritto al godimento della pensione di inabilità civile, di cui all'art. 12, d.l. n. 5 del 1971, convertito nella legge n. 118 del 1971 e per la conseguente condanna dell'I.N.P.S. al pagamento della relativa prestazione economica.

Avendo i convenuti costituiti (Ministero ed I.N.P.S.) contestato la sussistenza del requisito reddituale per il conseguimento della prestazione, la ricorrente ha prodotto una dichiarazione da cui risulta che il proprio reddito è inferiore al limite stabilito per la pensione di inabilità civile, mentre, se è sommato a quello del coniuge, diviene superiore (il reddito dichiarato per l'anno 2004 è pari ad euro 6.912,00 per essa ricorrente e pari ad euro 23.006,00 se sommato a quello del coniuge, a fronte di un limite di reddito per gli invalidi totali per l'anno 2004 pari ad euro 13.430,78).

Ora, si rileva che le prestazioni di invalidità civile — trovanti fondamento nella legge n. 118 del 1971, cit. (pensione di inabilità: art. 12, per gli invalidi civili assoluti; assegno mensile di assistenza: art. 13, per gli invalidi civili parziali) — originariamente erano assoggettate tutte al medesimo limite reddituale, di cui all'art. 26, legge n. 153 del 1969, come poi modificato dall'art. 3, d.l. n. 30 del 1974, convertito, con modifiche, nella legge n. 114 del 1974; tale limite era semplicemente differenziato a seconda che l'interessato fosse coniugato o meno.

A seguito dell'art. 1, d.l. n. 856 del 1976, convertito, con modificazioni, nella legge n. 29 del 1977, veniva stabilito che la soglia reddituale per godere delle prestazioni per gli invalidi, i mutilati, i ciechi ed i sordomuti civili assoluti (tra cui la pensione di inabilità) fosse più elevata rispetto a quella per godere dell'assegno mensile di assistenza, evidentemente e ragionevolmente tenendo conto della maggior incidenza invalidante che presupponevano le prime prestazioni rispetto all'ultima; mette conto rilevare che, tuttavia, le modalità di computo del reddito — e l'ambito di rilevanza di detto computo: limitato all'interessato od esteso al suo nucleo familiare — permanevano identiche sia in caso di richiesta di prestazioni per invalidi, mutilati, ciechi e sordomuti civili assoluti sia in caso di domanda di assegno mensile di assistenza.

Invece, con l'art. 14-*septies*, quarto e quinto comma, legge n. 33 del 1980, di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 663 del 1979, si è, per la prima volta, stabilito un diverso ambito di computo del reddito ai fini del conseguimento delle prestazioni di invalidità civile.

Infatti — per quel che qui interessa e rileva —, l'art. 14-*septies*, quinto comma, espressamente limitato al solo assegno mensile di assistenza, sancisce che, nella determinazione del reddito rilevante, debba essere escluso quello «... percepito da altri componenti del nucleo familiare di cui il soggetto interessato fa parte», così, in sostanza, dando rilievo solo al reddito di quest'ultimo; questa esenzione non si rinviene, invece, nel quarto comma, che indica i limiti di reddito per il conseguimento della pensione di inabilità civile e delle prestazioni per mutilati, ciechi e sordomuti civili assoluti.

Pertanto, con la legge n. 33 del 1980, si è mantenuta la differenziazione tra la soglia di reddito (più alta) rilevante per il conseguimento della pensione (e delle prestazioni per i mutilati, i ciechi ed i sordomuti civili assoluti) e quella (più bassa) per l'ottenimento dell'assegno mensile di assistenza (per gli invalidi civili parziali); nel contempo, però, si è sancito che, ai fini del raggiungimento o meno di tale soglia, solamente per la seconda (l'assegno mensile), debba essere escluso, dal calcolo del limite del reddito, quello degli eventuali componenti il nucleo familiare dell'interessato.

Tanto è vero che la Corte di cassazione — con orientamento costante e ripetuto a diversi intervalli di tempo (sentt. 22 luglio 1992, n. 8816; 27 ottobre 1997, n. 10570; 19 novembre 2002, n. 16311; 20 novembre 2002, n. 16363; 11 settembre 2003, n. 13363) — ha statuito che, ai fini del conseguimento della pensione di inabilità civile, occorre considerare i redditi dell'interessato e del coniuge, a differenza che nel caso dell'assegno.

Non si ignora che codesta Corte, affrontando, sia pure incidentalmente, la questione nella sentenza 21 febbraio-9 marzo 1988, n. 88, ha, in motivazione, affermato invece che, tanto per l'assegno quanto per la pensione, non rileva il reddito del coniuge dell'interessato.

E, tuttavia, sulla scorta della lettura congiunta del quarto e quinto comma dell'art. 14-*septies* e rilevando il loro diverso tenore, la Corte di cassazione è venuta consolidando il differente orientamento interpretativo sopradetto, che può considerarsi diritto vivente, perché non contrastato da difformi pronunzie della Corte medesima.

E, per giustificare tale disparità di regime, la Corte di legittimità ha sottolineato la diversa natura delle due prestazioni (pensione ed assegno) ed ha richiamato i meccanismi di solidarietà familiare, che debbono integrare quelli pubblici (Cass. n. 16363 del 2002, cit., in motivaz.).

Ritiene il giudice non condivisibile tale impostazione, perché prospettante una questione non manifestamente infondata di legittimità costituzionale dell'art. 14-*septies*, quarto comma in combinato disposto col quinto comma, legge n. 33 del 1980, cit.

Infatti, tanto la pensione di inabilità civile quanto l'assegno mensile di assistenza rientrano nel novero delle prestazioni assistenziali volte a dare un sostegno economico a chi versa in una situazione di totale o parziale invalidità, con ciò contribuendosi a realizzare il precetto costituzionale di cui agli artt. 2 e 38.

Pare difficile, quindi, sostenere che le due prestazioni non partecipino della medesima *ratio* e non abbiano identiche finalità (lo si desume anche dal fatto che entrambe possono richiedersi fino al compimento del 65° anno di età); ciò che le differenzia è, in sostanza, il grado di invalidità richiesto per il loro conseguimento, che dà ragione della differente soglia reddituale.

Pertanto, è perfettamente ragionevole che si richieda un più basso limite di reddito per chi conserva ancora una quota della capacità lavorativa, rispetto a chi l'ha vista del tutto abolita.

Se così è, ciò che non appare ragionevole è la distinzione operata dall'art. 14-*septies*, laddove, dopo avere esentato coloro che richiedono l'assegno mensile di assistenza dal computare anche i redditi del nucleo familiare (quinto comma), prescrive regola differente e peggiorativa per coloro che richiedono una prestazione che presuppone un ben più alto grado invalidante (quarto comma).

In altri termini, la norma in parola appare dubitale di illegittimità costituzionale, poiché, innovando al previgente sistema, ha preveduto una condizione peggiorativa per il calcolo dei redditi per quella situazione che, per definizione, è più grave e, quindi, meritevole di un trattamento certamente non deteriore rispetto all'altra.

Inoltre, il riferimento ai meccanismi di solidarietà familiare — richiamati dalla suprema Corte — non può valere solo per gli inabili, ma vale anche per gli invalidi parziali; anzi, può dirsi che è proprio quando in un nucleo familiare vi è un soggetto totalmente e non solo parzialmente inabile che la situazione è più gravosa e la solidarietà familiare ha maggiormente bisogno del sostegno dato dall'intervento assistenziale pubblico.

Ancora, nemmeno potrebbe osservarsi in contrario che l'inabile può cumulare la pensione con l'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1, legge n. 18 del 1980 e successive modifiche e, quindi, godere di più trattamenti assistenziali rispetto all'invalido parziale.

Infatti, se pure tale ultima provvidenza è sganciata da limiti reddituali, pur tuttavia il requisito della totale invalidità non integra, di per sé, quello dell'accompagnamento (legato, come è noto, ad una invalidità al 100% correlata all'impossibilità della deambulazione o alla mancanza di autonomia nel compiere gli atti quotidiani della vita).

L'insegnamento della Corte di cassazione — la cui interpretazione del dato normativo, per vero, pare obbligatoria dal chiaro tenore dello stesso — conduce, quindi, piuttosto che a disvelare la differenza di *ratio* tra le due prestazioni, ad evidenziare i dubbi, non manifestamente infondati, di illegittimità costituzionale.

La discrezionalità di cui gode il legislatore qui sembra trasmodare, piuttosto, in irragionevolezza della disciplina normativa, che è deteriore per la situazione di invalidità totale rispetto a quella parziale.

Si aggiunga che un orientamento dei giudici di merito — a quanto consta, minoritario —, cercando di superare il chiaro tenore di legge con un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata del quarto e quinto comma dell'art. 14-*septies*, giunge a ritenere pleonastica, nel secondo, l'espressa esenzione dei redditi del nucleo familiare e, quindi, ad applicarla anche nel caso del primo (v. App. Genova 9 novembre 2005, in atti).

Ma è costante insegnamento di codesta Corte delle leggi che un'interpretazione costituzionalmente orientata del dato normativo è consentita — ed, anzi, doverosa — qualora dello stesso più possano essere le plausibili

opzioni ermeneutiche; non quando, invece — come nel caso di specie —, il tenore letterale del testo ed il raffronto tra le sue parti non lascino spazio a più ricostruzioni egualmente sostenibili (p. es., sent. 4-15 maggio 1992, n. 210, ordd. 16-30 gennaio 2003, n. 19, 11-24 aprile 2002, n. 138, 10-12 aprile 2002, n. 116).

Pertanto, nei termini prospettati *supra*, pare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 14-*septies*, quarto e quinto comma, cit., laddove non prevede, anche per il conseguimento della pensione di inabilità civile, il computo dei redditi del solo richiedente ai fini del superamento o meno della soglia reddituale.

Il parametro costituzionale di riferimento appare essere l'art. 3, primo comma, in quanto è regolata in modo più sfavorevole o deteriore una situazione di maggior gravità, ma anche il combinato disposto dell'art. 3, secondo comma e dell'art. 38, primo comma, in quanto si attuano in modo contraddittorio i precetti dell'eguaglianza sostanziale e della piena tutela delle situazioni di invalidità.

La questione è poi rilevante nel presente giudizio, in quanto la ricorrente, senza il computo dei redditi del coniuge (ed, a maggior ragione, del nucleo familiare), rientrerebbe nella soglia reddituale per poter conseguire la prestazione.

La questione qui agitata costituisce, quindi, motivo autonomo e sufficiente di rigetto della domanda allo stato degli atti, considerando che l'orientamento prevalente della suprema Corte è nel senso che, nei giudizi per il conseguimento delle prestazioni assistenziali diversi dall'opposizione a revoca, il giudice deve accertare anche il possesso del requisito reddituale (p. es., Cass. 6 marzo 2004, n. 4634); in ogni caso, il presente non è giudizio di opposizione a revoca per ritenuta insussistenza o non permanenza del requisito sanitario.

Con il ricorso, infatti, la ricorrente richiede non solo l'accertamento del suo diritto alla titolarità della provvidenza assistenziale, ma anche la condanna del soggetto pagatore (l'I.N.P.S.) alla sua erogazione.

Inoltre, la questione non può dirsi irrilevante perché non è stata ancora esperita in giudizio la C.T.U. medica, al fine di verificare il grado di invalidità: infatti, sarebbe contrario al principio di economicità — che pure governa il processo — licenziare una onerosa perizia per accertare lo stato invalidante di chi già non possiede il requisito reddituale; situazione aggravata dall'essere la perizia, a norma dell'art. 152, disp. att. c.p.c., posta poi ordinariamente a carico dell'Erario (salve le eccezioni di cui allo stesso articolo).

Anche il requisito della rilevanza è quindi sussistente.

La presente questione è stata posta d'ufficio, con l'adesione della difesa di parte ricorrente; delle parti convenute, rimasta contumace la Regione Liguria, solo l'I.N.P.S. ha presentato, nel termine concesso, note scritte in merito.

Gli atti vanno quindi trasmessi alla Corte costituzionale per l'ulteriore corso; ed il presente giudizio rimane sospeso sino all'esito del procedimento di costituzionalità anzidetto.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 14-septies, quarto e quinto comma, legge n. 33 del 1980, di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 663 del 1979, per violazione dell'art. 3, primo comma e degli artt. 3, secondo comma e 38, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevede, anche per il richiedente la pensione di inabilità, di cui all'art. 12, legge n. 118 del 1971, l'esclusione, dal computo dei redditi, di quelli percepiti dagli altri componenti il suo nucleo familiare;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il presente giudizio;*

*Ordina la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti dei due rami del Parlamento;*

*Manda la cancelleria per quanto di sua competenza.*

La Spezia, addì 25 settembre 2006

*Il giudice del lavoro: PANICO*

## N. 195

*Ordinanza del 26 settembre 2006 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Macerata sul ricorso proposto da Pineta Pizzeria S.n.c. di Cecconi Gonnella Nora & C. contro Agenzia delle Entrate - Ufficio di Tolentino*

**Contenzioso tributario - Sanzioni amministrative - Inosservanza di disposizioni in materia di lavoro sommerso e previdenza sociale - Sanzione pecuniaria nella misura dal 200 al 400 per cento dell'importo del costo del lavoro, relativo a ciascun lavoratore, calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 144/2005 - Denunciata lesione del diritto di difesa in conseguenza della inammissibilità della prova testimoniale nel processo tributario - Asserita violazione del principio di imparzialità della pubblica amministrazione con riguardo alla dipendenza dell'entità della sanzione dalla data di constatazione della violazione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza per presunta disparità di trattamento di situazioni identiche.**

- Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, art. 3, comma 3, convertito con modificazioni nella legge 23 aprile 2002, n. 73, in relazione agli artt. 7, comma 4, e 2, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, modificato dall'art. 3-bis, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, aggiunto dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 97, primo comma.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la presente ordinanza.

In data 11 novembre 2005 viene notificato al ricorrente, esercente attività di ristorazione, atto di irrogazione sanzione (di € 104.926,92), calcolata sulla base del costo del lavoro di ciascun dipendente dal 1° gennaio 2002 al giorno della constatata violazione (16 novembre 2002), per aver impiegato lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o altra documentazione obbligatoria (e ciò in violazione dell'art. 3, comma 3, d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, convertito in legge 23 aprile 2002, n. 73).

In data 20 dicembre 2005 il contribuente impugna l'atto per:

- 1) infondatezza nel merito;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, d.l. n. 12/2002;
- 3) difetto di motivazione;
- 4) violazione dell'art. 13, d.lgs. n. 472/1997.

L'atto impugnato trae origine da P.V.C., redatto il 16 novembre 2002, con cui, a seguito di accesso, l'Agenzia delle entrate di Tolentino rileva nei locali del ristorante la presenza di n. 4 lavoranti, le quali «non risultano iscritte sul registro delle presenze e sul libro matricola».

In tale sede vengono esibite agli agenti comunicazioni di assunzione sottoscritte dal datore di lavoro e dagli stessi lavoratori, copia fotostatica del libro matricola e del registro presenze, trovandosi gli originali presso lo studio del commercialista.

10 giugno 2003: la Direzione provinciale del lavoro di Macerata irroga sanzione amministrativa per € 60,33, ex artt. 20 e 25 T.U. 1124/1965.

9 settembre 2003: l'ufficio INPS di Macerata, a completamento di verbale ispettivo iniziato il 21 giugno 2003, accerta per Giana Onorina un recupero contributivo di n. 12 serate lavorative per l'anno 2002 (una serata per ogni mese). Nessun recupero contributivo per le altre lavoranti, Matellicani Elisa, Vita Novella Maria, e De Angelis Maria, assunte ex art. 23, legge n. 56/1987 per una serata lavorativa, come da comunicazione di assunzione sottoscritta dal datore di lavoro e dagli stessi lavoratori.

Tali circostanze vengono confermate da dichiarazioni degli stessi lavoratori interessati (vedi documenti: 15, 16, 17, 18, di cui al ricorso), nonché da altri dipendenti (vedi documenti: 19 e 20), sì da vincere — questa è la tesi del contribuente — la presunzione (ora relativa, in forza della sentenza della Corte costituzionale n. 144 del 12 aprile 2005) che il rapporto sia sorto il 1° gennaio dell'anno di riferimento.

Viene eccepito difetto di motivazione anche sotto il profilo dell'assunzione della base di computo (costo del lavoro) che costituirebbe un elemento vago, generico e astratto non sufficientemente determinato.

Chiede quindi che la sanzione venga limitata ad una sola giornata lavorativa per Matellicani Elisa, Vita Novella Maria e De Angelis Maria, per un complessivo costo del lavoro di € 120,00 (pari a sei ore per ciascun lavoratore); mentre per Giana Onorina, di attenersi alla quantificazione accertata dall'INPS (verbale del 9 settembre 2003) e cioè ricalcolare la sanzione in base a n. 11 serate, per un costo del lavoro pari a complessivi € 440,00. Vengono riprodotte in tal senso dichiarazioni sottoscritte dagli stessi lavoratori, nonché dai dipendenti Gobbi Rosa e Palazzesi Giuliana.

Con memoria depositata il 9 giugno 2006, si ribadiscono le eccezioni di ricorso con la seguente precisazione: illegittima è l'assunzione del *terminus a quo* dal 1° gennaio 2002, anche perché l'art. 3, comma 3, d.l. n. 12/2002 è entrato in vigore solo dal 23 febbraio 2002, e conseguentemente non può avere valore retroattivo. La prova della durata effettiva dei singoli rapporti in contestazione risulta *per tabulas* (lettere di assunzione sottoscritte dalle lavoratrici, esibite agli agenti in sede ispettiva; comunicazioni di inizio e fine rischio INAIL e da mod. C/ASS al Centro impiego di Tolentino, effettuate nei termini di legge; estratti del libro matricola e del registro presenze da cui emerge che dette lavoratrici non avevano mai lavorato in ditta prima del 16 novembre 2002).

Chiede annullamento o, in subordine, la rideterminazione della sanzione in base al recupero INPS per la sola Giana Onorina, per una sera al mese da marzo a novembre 2002, e ad un costo del lavoro pari a complessivi € 360,00.

10 febbraio 2006: si costituisce l'Agenzia delle entrate di Tolentino per ribadire la legittimità del proprio operato.

Sottolinea che:

La declaratoria di parziale illegittimità da parte della Corte costituzionale si limita a riqualificare la presunzione di legge da assoluta a relativa.

Il contribuente non ha allegato «fatti certi e concreti che dimostrano un inizio del rapporto di lavoro in data posteriore al 1° gennaio 2002».

Le affermazioni del contribuente restano indimostrate perché basate su «dichiarazioni rese dai lavoratori ... le quali stante il divieto di prova testimoniale ... non possono costituire da sole il fondamento della decisione ma hanno unicamente valore di elementi indiziari e come tali devono essere valutati dal giudice nel contesto probatorio emergente da altri atti ... che, nel caso di specie risultano assenti».

«Non hanno alcuna rilevanza probatoria le lettere di assunzione, le comunicazioni di inizio e fine rischio all'INAIL e i mod. C/ASS ... in quanto: ... la parte non ha consegnato ai lavoratori la dichiarazione di assunzione contenente i dati di registrazione sul libro matricola né in quest'ultimo ha iscritto i nominativi nei tempi previsti ...».

«Dalle stesse si evince unicamente che i lavoratori “in nero” effettuavano prestazioni ... in data 16 novembre 2002, ma niente viene detto circa il periodo precedente». «Anche il verbale ... INPS del 9 settembre 2003 non può vincere la presunzione legale ... perché il periodo lavorativo è stato ricostruito sulla base delle dichiarazioni rilasciate in sede di accesso e, pertanto, non utilizzabili da sole nel processo tributario».

Inoltre diversa è la tipologia di rapporto contribuente/INPS e contribuente/Amministrazione finanziaria.

Per quest'ultima sussiste il «vantaggio» della presunzione *ex art. 3, comma 3, d.l. n. 12/2002*, che per l'INPS non è prevista. Pertanto la quantificazione fatta dall'INPS non è vincolante per l'Amministrazione finanziaria.

Insomma, il contribuente avrebbe dovuto «allegare fatti da cui si evincesse l'impossibilità per i lavoratori di effettuare la propria prestazione nel periodo coperto da presunzione, ad esempio perché all'estero o impegnati in un altro rapporto di lavoro».

Quanto all'eccezione difetto di motivazione, l'atto è provvisto di tutti gli elementi prescritti. L'irrogazione della sanzione è avvenuta conformemente alla normativa, con atto separato dal P.V.C.

Quanto al parametro assunto per la commisurazione, esso è il dato certo del C.C.N.L.

La «specificità» della disciplina sanzionatoria in materia di assunzioni irregolari non consente l'applicazione dell'art. 12, d.lgs. n. 472/1997.

Chiede di respingere il ricorso con vittoria di spese.

Premesso che, riguardo all'assunto dell'Ufficio, in ordine alla motivazione dell'atto, questo appare *prima facie* adeguatamente motivato — contenendo esso i presupposti di fatto e le ragioni di diritto che ne sono alla base —, ritiene questa Commissione che, vertendo la presente controversia sulla interpretazione-applicazione dell'art. 3, comma 3, d.l. n. 12/2002, seppur letto alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 144/2005, la decisione non possa essere assunta, persistendo il dubbio sulla legittimità costituzionale di tale norma in relazione ad altri connessi e distinti profili che rilevano nella fattispecie.

a) Art. 24 della Costituzione. Lesione del diritto di difesa.

A questo riguardo, se è vero che la precitata sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma «nella parte in cui non ammette la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare ha avuto inizio successivamente al 1° gennaio dell'anno in cui è stata constatata la variazione» con ciò rimuovendo formalmente un esplicito, macroscopico *vulnus* al diritto di difesa del contribuente, purtuttavia, in concreto, stante l'inammissibilità della prova testimoniale nel processo tributario (art. 7, comma 4, d.lgs. n. 546/1992), la prova contraria consentita al ricorrente, trattandosi di prova negativa, si configura come *probatio diabolica*: prova pressoché impossibile in quanto, in carenza di strumento testimoniale, potrebbe essere conseguita solo mediante produzione di certificazioni rilasciate da enti pubblici o comunque da soggetti dotati di fede privilegiata, attestanti circostanze impeditive. Cioè attestazioni dalle quali emerga la letterale impossibilità fisica (non basterebbe una impossibilità da divieto giuridico, in quanto in tale evenienza ben potrebbe comunque instaurarsi un rapporto di lavoro subordinato in violazione di tali divieti) di trovarsi sul luogo oggetto dell'accesso ispettivo nel periodo intercorrente dal 1° gennaio dell'anno fino al giorno precedente l'accesso stesso.

E non può non constatarsi al riguardo che l'esistenza di tali mezzi di prova è evento del tutto casuale e annoverabile sul piano statistico nella categoria degli «eventi rari».

In altre parole, la presunzione *ex* art. 3, comma 3, d.l. n. 12/2002 potrebbe essere vinta solo mediante la produzione di certificazione — da parte di soggetto dotato di fede privilegiata — di una «impossibilità fisica» del lavoratore a svolgere l'attività nel periodo antecedente il giorno di accertamento del lavoro irregolare.

Appare indubbio a questa Commissione che l'intervento della Corte, se pure impeccabile e chiarissimo nella sua formulazione astratta, non ha rimosso in concreto gli impedimenti lesivi del diritto di difesa prospettabili e qui rilevanti in concreto, i quali, sebbene attenuati, permangono in misura rilevante e comunque tali dal mutilare il presidio garantito dall'art. 24, secondo comma, della Costituzione.

Il fatto poi che nel nostro ordinamento sovente accada che la pretesa tributaria accertatrice di materia imponibile (e di conseguenza sanzionatoria) si fondi su presunzioni (vedi ad esempio: art. 32, comma 1, n. 2), d.P.R. n. 600/1973; art. 38, commi 3, 4, 5, 6, d.P.R. n. 600/1973; art. 39, commi 1 e 2, d.P.R. n. 600/1973; artt. 53, 54, 55, d.P.R. n. 633/1972, norme immuni da censura di incostituzionalità) non deve ingannare, in quanto per tutte tali presunzioni il configurarsi di materia imponibile non dipende dalla esistenza/inesistenza di un atto/negozio giuridico (come è invece per la fattispecie in causa: sussistenza/insussistenza del rapporto di lavoro subordinato in periodo precedente il giorno d'accesso a far data dal 1° gennaio dell'anno in corso), ma dalla «natura/titolo/causa giuridico-economica» di un atto/negozio giuridico che il fisco ha rilevato e che non è in contestazione.

Per fare un esempio che può valere per tutte le norme del d.P.R. n. 600/1973 e del d.P.R. n. 633/1972 sopra citate, la presunzione di cui all'art. 32, comma 1, n. 2) poggia su fatti/atti incontestabilmente avvenuti («... i prelievi o gli importi riscossi nell'ambito dei predetti rapporti od operazioni ...») ed emergenti da documenti/prove di natura contabile, bancaria, finanziaria, la cui reale causa giuridica, ove diversa da quella presunta dalla norma («... sono altresì posti come ricavi o compensi ...»), può esser ben provata da altra documentazione contabile/finanziaria/bancaria.

Il contribuente, in questo e negli altri casi indicati, non avrà l'onere di provare (con mezzi diversi da quelli testimoniali) che un fatto non è avvenuto — o che era impossibile avvenisse — ma dovrà solo dare prova (sempre con mezzi diversi da quelli testimoniali), che il titolo causa giuridica-ragione economica è diverso da quello preteso dal fisco. E questo, ad eccezione dell'ipotesi irrealistica di denaro contante «sotto il cuscino», potrà ben farlo — ove lo voglia —, atteso che ogni transazione finanziaria lascia tracce indelebili (bonifici, addebiti, negoziazione di assegni, ecc.).

Altrettanto significativa l'ipotesi di cui all'art. 38, comma 5, d.P.R. n. 600/1973 (accertamento sintetico del reddito complessivo netto in relazione alla spesa per incrementi patrimoniali). Anche in questo caso, trattandosi di dover dimostrare il diverso titolo/causa giuridica di un fatto positivo non contestato, la presunzione può ben essere vinta (con mezzo diverso dalla inammissibile prova testimoniale) dalla produzione di documenti contabili e bancari.

Da questi due esempi dovrebbe apparir chiara la singolarità/anomalia dell'art. 3, comma 3, d.l. n. 12/2002 rispetto ad altri casi apparentemente simili di norme che introducono presunzioni, ma che, pur in regime di inammissibilità della prova testimoniale, consentono realmente al contribuente di vincere *aliunde* tali presunzioni.

b) Art. 97, comma 1, della Costituzione. Imparzialità dell'amministrazione.

L'art. 3, comma 3, d.l. n. 12/2002, col permanere in concreto, come detto sopra, dell'impedimento ad assolvere all'onere della prova atta a smentire la presunzione (ora relativa) da esso posta, demandando alla totale discrezionalità dell'Amministrazione finanziaria la scelta del momento in cui effettuare l'accesso ispettivo in azienda, in realtà fa dipendere l'entità della sanzione dall'arbitrio della pubblica amministrazione.

Un arbitrio che in concreto può condurre, in relazione ad una medesima condotta, per due cittadini diversi, a due sanzioni irragionevolmente diverse. La constatazione di un lavoratore assunto irregolarmente, a seconda che sia effettuata per un cittadino il 1° gennaio e per un altro il 31 dicembre, comporterà due misure sanzionatorie in un rapporto quantitativo di 1 a 365. Dunque una norma sanzionatoria «in bianco» che legittima parzialità e discriminazione, cioè che si commisura, *ad arbitrium ac libitum fisci*. Il che assume concreto rilievo nel presente caso in stretta correlazione con il profilo discusso *sub a*), posto che l'estrema difficoltà (o la pratica impossibilità) di vincere la presunzione legale di inizio del rapporto irregolare al 1° gennaio dell'anno di contestazione impedisce la riduzione della sanzione correlata al giorno dell'accertamento.

c) Art. 3 della Costituzione. Eguaglianza sostanziale.

Ma le conseguenze aberranti sul piano della violazione del precetto di «imparzialità» appena sopra evidenziate risultano altresì collidere profondamente con i principi di «razionalità», «logicità» e «ragionevolezza», che sebbene non formalizzati esplicitamente dal testo costituzionale, sono pacificamente ritenuti dalla giurisprudenza della Corte come criteri generali direttamente desumibili dall'art. 3 della Carta, principi invocati tutte le volte che si tratti di giudicare sulla discrezionalità del legislatore (vedi per tutte: Corte cost. ord. n. 21 del 5 febbraio 1996; ord. n. 119 del 2 aprile 1999; ord. n. 336 del 7 novembre 2003; Corte cost. sent. n. 341 del 25 luglio 1994, su discrezionalità/ragionevolezza; Corte cost. sent. n. 409 del 6-18 luglio 1989, su difesa sociale/tutela posizione individuale; Corte cost. sent. n. 299 del 24 giugno 1992, su proporzionalità della pena/funzione di giustizia e tutela individuale/limite alla potestà punitiva).

Nella specie, stante la preclusione di fatto della possibilità di prova negativa discendente dalla inammissibilità della prova testimoniale, la «irrazionalità», la «illogicità» e la «irragionevolezza» della norma sono palesi, potendosi — e dovendosi — sanzionare una medesima condotta con due diverse pene (per restare al caso limite, ma uti-

lissimo al fine di percepire l'assurdità della norma: una pena pari ad 1 e l'altra pari a 365). Il che, in sintesi, sulla base delle poste premesse, oltre a calpestare ogni più elementare criterio logico, viola il principio cardine di giustizia del nostro ordinamento, in base al quale:

Ogni sanzione deve essere commisurata alla gravità del fatto illecito.

La sua misura non deve essere «variabile dipendente» da parametri indefiniti, da eventi casuali, o da scelte arbitrarie (decisione da parte del soggetto titolare del potere accertativo sul giorno in cui effettuare l'accesso).

I sopra esposti dubbi di legittimità appaiono rilevanti in ordine alla decisione nella presente controversia, nella quale si verificano in sequenza tutte le circostanze sopra illustrate in via generale, e cioè:

accertamento *in loco* della presenza di lavoratori non «iscritti nel registro delle presenze e sul libro matricola» («non risultanti dalle scritture o altra documentazione obbligatoria»).

Il contribuente esibisce dichiarazioni dei lavoratori, e di terzi, attestanti che il rapporto di lavoro era limitato a quel giorno.

Tali dichiarazioni, per espresso dettato dell'art. 7, comma 4, d.lgs. n. 546/1992 non possono essere ammesse come prova in sede contenziosa: al più, secondo l'orientamento costante in giurisprudenza, esse potrebbero rivestire solo valore di meri indizi, e come tali inidonei a vincere la presunzione legale.

Nella specie non sussisteva impossibilità fisica certificata con documenti dotati di fede privilegiata.

*Ergo*: si verificava la «impossibilità» di prova, se non mediante ricorso a prova testimoniale con l'audizione formale degli stessi lavoratori.

La prova testimoniale è inammissibile.

*Ergo*: la prova atta a vincere la presunzione è impossibile.

La questione va perciò rimessa al giudice delle leggi per lo scrutinio di costituzionalità previa sospensione del giudizio.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 1, legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1; e art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, d.l. n. 12/2002, convertito nella legge 23 aprile 2002, n. 73, in relazione all'art. 7, comma 4, d.lgs. n. 546/1992, e all'art. 2, comma 1, stesso d.lgs. che indirettamente, tramite l'art. 2, attribuisce la giurisdizione nella soggetta materia alle Commissioni tributarie, presso le quali vige il divieto di prova testimoniale nella parte in cui non ammette prova contraria da offrirsi anche mediante testimoni rispetto alla presunzione legale di inizio del rapporto di lavoro irregolare al 1° gennaio dell'anno di contestazione;*

*Ordina la rimessione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio sino alla soluzione della questione;*

*Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché comunicata alle Presidenze delle Camere.*

Macerata, addì 10 luglio 2006

*Il Presidente estensore: CANOVARI*

07C0434

## N. 196

*Ordinanza del 5 luglio 2006 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia - Trieste sul ricorso proposto da Collovini Giulio contro Azienda servizi sanitari n. 6 «Friuli Occidentale» ed altri*

**Farmacia - Istituzione di nuove farmacie nei comuni con popolazione inferiore ai 12.500 abitanti - Possibilità di deroga al criterio demografico in base soltanto a presupposti oggettivi legati alle condizioni topografiche e di viabilità - Ritenuta prevalente tutela dell'interesse dei farmacisti alla limitazione della concorrenza, con conseguente incidenza sul diritto alla salute dei cittadini.**

- Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, art. 104, primo comma, come sostituito dall'art. 2 della legge 8 novembre 1991, n. 362.
- Costituzione, art. 32.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ric. n. 453/05, proposto dal dott. Giulio Collovini, rappresentato e difeso dagli avv.ti Claudio Duchi e Michele Saltoretti, e presso il secondo domiciliato in Trieste, viale XX Settembre n. 1;

Contro A.S.S. n. 6 Azienda servizi sanitari n. 6 «Friuli Occidentale», in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Vittorina Colò e domiciliata presso la segreteria generale di questo tribunale; nonché contro comune di Chions, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Michela Fadel e Giuseppe Sbisà e domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Trieste, via San Francesco n. 11; l'Ordine dei Farmacisti della provincia di Pordenone, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio; per l'annullamento:

a) della deliberazione 20 luglio 2005 del direttore generale della A.S.S. n. 6 nella parte in cui istituisce una seconda sede farmaceutica in comune di Chions;

b) della delibera 10 ottobre 2005 della giunta comunale di Chions concernente esercizio del diritto di prelazione della farmacia di nuova istituzione;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle p.a.;

Visti gli atti di causa;

Viste le memorie delle parti;

Nominato relatore alla pubblica udienza dell'8 marzo 2006 il presidente Borea e uditi i difensori delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

## F A T T O

Il ricorrente, titolare sino ad oggi dell'unica farmacia esistente nel comune di Chions, contesta una determinazione della A.S.S. n. 6 «Friuli Occidentale» di istituzione di una seconda farmacia in località Villotta nonché una conseguente delibera comunale di esercizio del diritto di prelazione sulla suddetta farmacia.

Avverso l'atto dell'A.S.S. n. 6 si deducono i vizi di:

1) Incompetenza, spettando questa alla regione trattandosi di istituzione di nuova sede farmaceutica in base al criterio topografico;

2) violazione art. 104, T.U. n. 1265/1934, per mancanza delle condizioni ivi previste per l'istituzione di sedi farmaceutiche in base al criterio topografico.

Avverso l'atto comunale si deducono i vizi di:

3) illegittimità derivata;

4) violazione art. 42 d.l.gs n. 267/2000 e incompetenza della Giunta comunale.

Si oppongono al ricorso in rito e nel merito le amministrazioni intimat.

## D I R I T T O

Il ricorso, nella parte in cui si appunta avverso la determinazione della Azienda servizi sanitari n. 6 «Friuli Occidentale» del 20 luglio 2005, contrariamente a quanto sorprendentemente vorrebbe l'azienda stessa, non è inammissibile, in quanto correttamente rivolto avverso un provvedimento, conforme alla proposta del comune di Chions, di istituzione, in deroga al criterio demografico *ex art. 1, legge n. 475/1968*, di una seconda sede farmaceutica in località Villotta: si tenta di sostenere che si tratta di un atto generale di pianificazione come tale non lesivo, ma, mentre, da un canto, la invocata sentenza del T.a.r. di Trento n. 156/2004 viene mal interpretata avendo tale pronuncia detto tutt'altro, e cioè soltanto che non può configurarsi onere di avvio del procedimento in materia di atti di pianificazione generale, *ex art. 13, legge n. 241/1990*, e non già che gli atti di pianificazione generale non sono direttamente lesivi, è assorbente considerare che l'istituzione di una nuova sede farmaceutica si pone invece come atto sicuramente provvedimento, in quanto costitutivo e modificativo della realtà giuridica preesistente, direttamente lesivo dell'interesse dei farmacisti, già operanti nello stesso comune, a non veder accrescere la concorrenza, laddove la copertura effettiva della farmacia neo-istituita mediante concorso, ovvero tramite l'esercizio del diritto di prelazione del comune (art. 10, legge n. 475/1968), è frutto di atti meramente consequenziali, avverso i quali sarebbero visibilmente mal poste censure avverso l'atto presupposto, ove già, s'intende, in precedenza conosciuto.

Del pari priva di pregio è l'eccezione di inammissibilità avanzata dal comune di Chions, sul rilievo della mancata impugnazione della presupposta delibera comunale di richiesta di istituzione di una nuova sede farmaceutica, e delle relative motivazioni, poi recepite dalla A.S.S. n. 6: è facile osservare che non sussiste alcun onere di specifica impugnazione di un atto che, come si configura la richiesta di istituzione di una nuova sede farmaceutica da parte del comune interessato, è totalmente privo di contenuti provvedimentali, con la conseguenza che le motivazioni addotte a sostegno della richiesta in tanto divengono lesive in quanto recepite formalmente in un provvedimento dell'autorità a ciò competente, provvedimento che nella specie risulta tempestivamente impugnato.

Si è accennato all'autorità competente, nella specie la già ricordata A.S.S. n. 6 «Friuli Occidentale», e occorre ora, venendo al merito, soffermarsi appunto sulla doglianza con la quale di detta A.S.S. si contesta appunto la competenza, sostenendosi che poiché la legislazione statale (e cioè l'art. 104, T.U. n. 1265/1934 nel testo rivisitato dalla legge n. 32/1991) affida alle regioni il compito di valutare l'esistenza dei presupposti che consentono l'istituzione di una farmacia in deroga al generale criterio demografico (come nella specie avvenuto, e sulle relative problematiche si dovrà poi soffermare) l'art. 14 della, l.r. n. 20/2004, il quale delega alle aziende sanitarie le funzioni amministrative in materia di revisione di piante organiche delle farmacie, andrebbe inteso nel senso che alle predette aziende spettano le sole competenze relative alla istituzione di nuove farmacie in base al criterio demografico, e non anche di quelle in deroga, le cui valutazioni sono rimesse direttamente alle regioni dalla legge statale.

Facilmente peraltro si ribatte *ex adverso* che la norma regionale di cui si fa questione, nell'affidare alle aziende sanitarie «la formazione e la revisione della pianta organica delle farmacie» non consente in alcun modo di operare la distinzione voluta dal ricorrente, che porterebbe a conseguenze a ben vedere del tutto illogiche sul piano organizzativo, a ciò potendosi aggiungere che la *ratio* del decentramento voluto dalla legge regionale risponde ad una esigenza di localizzazione delle funzioni amministrative, secondo una logica che trovava riscontro già nel vecchio testo dell'art. 118 Cost., il cui terzo comma prevedeva che la regione di norma esercita le sue funzioni delegandole (si veda anche l'art. 10 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia), e, ancor più, appare in sintonia

con il nuovo 118, che affida in via generale le funzioni amministrative in via principale agli enti locali, salve le esigenze di unitarietà che comportino il conferimento delle funzioni stesse a livelli via via più alti, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Può ora passarsi all'esame della questione centrale posta in ricorso, ove si assume nella specie la mancanza dei presupposti di legge che consentono l'istituzione di una nuova farmacia.

Conviene soffermarsi sul fatto, già accennato, che, mentre di regola, ai sensi dell'art. 1, legge n. 475/1968, il numero delle farmacie deve essere pari ad un multiplo di un numero base di abitanti (5000 per i comuni fino a 12.500 abitanti e 4000 per gli altri comuni), nella specie è accaduto che la seconda sede farmaceutica qui contestata è stata istituita in applicazione del criterio cosiddetto «topografico» di cui all'art. 104 T.U. n. 1265/1934, nel testo introdotto dall'art. 2, legge n. 362/1991, a tenore del quale, in deroga al suddetto criterio demografico, nei comuni inferiori a 12.500 abitanti, una (e una sola) nuova sede farmaceutica può essere istituita «quando particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e della viabilità lo richiedano», e sempre che «la farmacia di nuova istituzione disti almeno 3000 metri dalle farmacie esistenti anche se ubicate in comuni diversi».

È pacifico il riconoscimento giurisprudenziale dell'ampiezza del potere discrezionale rimesso alla autorità decidente nella materia *de qua*, nella valutazione ad essa rimessa «delle particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e di viabilità», ma certamente tale potere, per quanto ampio possa essere, non può arrivare al punto da alterare quello che, secondo il legislatore, costituisce il punto di equilibrio tra i due opposti interessi in gioco, a quello pubblico inteso a garantire la maggior possibile vicinanza della farmacia agli utenti (anche se residenti in località relativamente isolate e in numero inferiore al minimo previsto per l'apertura di una farmacia) contrapponendosi l'interesse, ugualmente di rilevanza pubblica, ad una corretta ed economica gestione degli esercizi farmaceutici, che potrebbe essere compromessa, per quelli già esistenti sul territorio, in caso di apertura di altri nuovi punti di vendita. Si spiega perciò perché il legislatore, pur prevedendo e consentendo l'istituzione e quindi l'apertura di farmacie in deroga, abbia racchiuso tale deroga all'interno di condizioni a ben vedere estremamente rigide e assolutamente specifiche e puntuali, richiedendosi in sostanza che le condizioni topografiche e di viabilità (di questo si tratta, soltanto) siano tali da rendere difficoltoso in modo significativo ed eccezionale per gli utenti percorrere gli almeno 3000 metri di distanza previsti per raggiungere la farmacia più vicina.

Ma se il punto di equilibrio voluto dalla normativa di riferimento del quale si è fatto cenno, fra l'interesse ad una gestione economica delle farmacie e l'interesse della popolazione ad un comodo accesso al servizio farmaceutico, assicura la prevalenza del primo a condizione che vi siano strade normalmente di agevole e rapida percorrenza, non importa se con mezzi privati o pubblici, appare, oggi, estremamente difficile se non impossibile giustificare l'istituzione di una sede farmaceutica in deroga, dato che, e il fatto è notorio, l'enorme sviluppo della motorizzazione degli ultimi decenni, privata e pubblica, e il contestuale (seppur ad un ritmo forse inferiore) miglioramento e adeguamento della rete stradale rendono di regola pressoché risibile, per la stragrande maggioranza della popolazione, il problema del superamento di distanze anche ben superiori ai tre chilometri previsti.

Del suaccennato rapido evolversi nel tempo della situazione, a favore di una sempre più agevole mobilità della popolazione, è del resto specchio fedele l'analogo adeguamento che il legislatore ha fornito della disposizione in esame, la quale, partita dalla previsione di una distanza minima, per giustificare la deroga, di 500 metri, si è assestata dapprima sui 1.000 metri (art. 4, legge n. 892/1984), per poi balzare, da ultimo, a 3.000 (legge n. 362/1991), e non è da escludere che in futuro, proseguendo nel trend progressivamente seguito, si possano ulteriormente individuare distanze via via sempre maggiori, di volta in volta adeguando il suaccennato punto di equilibrio al progresso dei tempi.

Ciò premesso in generale, e venendo alla fattispecie, non può non rilevare il tribunale come questa sia emblematica della situazione sopra descritta, dato che il comune del quale si tratta, Chions, si trova in zona di pianura, mentre da parte sua la frazione di Villotta, ove si prevede la nuova sede farmaceutica, è collegata con il capoluogo da strade ampie e veloci ed è servita da un servizio pubblico di autobus.

Ineccepibilmente, quindi, il ricorrente lamenta la mancanza dei presupposti (del cui rigore si è detto) ai quali la norma da applicare condiziona la legittima istituzione di una sede farmaceutica in deroga al criterio topografico; così come, specularmente, appare vano, da parte del comune Chions e dell'Azienda sanitaria n. 6 «Friuli Occidentale», tentare di giustificare la contestata determinazione sottolineando da un lato le difficoltà e la perico-

losità del traffico e dall'altro la scomodità del servizio pubblico di trasporto. Sul primo punto appare agevole osservare che, anche con prevedibili, ordinarie difficoltà di traffico (non si può naturalmente tener conto delle emergenze, in quanto eccezionali) un percorso di pochi chilometri al di fuori di centri urbani non può ragionevolmente richiedere tempi particolarmente lunghi (di pochi minuti si parla in ricorso, senza contestazione); quanto poi alla lamentata scomodità del servizio pubblico per i tempi complessivamente richiesti fra andata, attesa e ritorno, è evidente come anche questo fattore rientri nella normale e quotidiana esperienza di chi si avvale del trasporto pubblico, con l'aggiunta, poi, come giustamente si osserva in ricorso, che tale circostanza non può apparire di per sé decisiva, se si tiene conto che ogni famiglia dispone oggi, statistiche alla mano, di almeno un automezzo privato, di uso particolarmente agevole nell'ambito, come nella specie, di comuni di piccole dimensioni, non dovendosi riscontrare, a differenza di quanto accade nei grandi centri urbani, particolari problemi di parcheggio.

Con la precisazione, a proposito della accennata disponibilità di almeno un automezzo per ogni famiglia, che appare particolarmente sintomatico dell'imbarazzo motivazionale della determinazione impugnata il riferimento alle asserite ma improbabili difficoltà che avrebbero «i più giovani nuclei non provvisti di più mezzi di trasporto».

Senza dire, come si osserva acutamente in ricorso, che il fatto stesso che gli uffici comunali si trovino nella frazione di Villotta e non già nel capoluogo, ove vive la maggioranza della popolazione, porta a ritenere che le difficoltà di collegamento siano di fatto in sostanza insussistenti o comunque di scarsa rilevanza.

In conclusione, se, come si è visto, risultano nella specie del tutto normali le condizioni topografiche e di viabilità riscontrabili nel Comune di Maniago, logica vuole, necessariamente, che si debba escludere che sussistano le rigorose, particolari ed eccezionali condizioni la cui esistenza soltanto consente, in deroga al criterio demografico, l'istituzione di una nuova sede farmaceutica.

Senonché tale soluzione, che porterebbe inevitabilmente all'accoglimento del ricorso con annullamento dell'atto impugnato, non sembra a questo tribunale manifestamente immune da dubbi di incoerenza costituzionale, con specifico riguardo all'art. 32 della Costituzione e al diritto alla salute ivi garantito.

Alla normalità della situazione topografica e di viabilità sopra nella specie rilevata (e tanto basta, si ripete, in base a quanto dispone l'art. 104 del T.U. n. 1264/1934, per escludere l'applicabilità della deroga della quale si è detto) non pare infatti che corrisponda un altrettanto normale e completo superamento delle difficoltà della popolazione interessata (e cioè della popolazione residente nelle frazioni di Campagna e Dandolo) alle quali si intenderebbe porre rimedio mediante l'istituzione di un nuovo esercizio farmaceutico. Non pare cioè che il sopra ricordato temperamento fra i due contrastanti interessi che la norma intende perseguire sia raggiunto in modo equilibrato e costituzionalmente sicuro. E ciò dicesi per la semplice ragione che se l'altissimo livello di motorizzazione privata raggiunto al giorno d'oggi, in aggiunta alla presenza nella specie di un servizio pubblico alla cui scarsa frequenza non può comunque attribuirsi peso determinante, vale a garantire una relativa facilità nell'accesso al servizio farmaceutico, anche se a qualche chilometro dal luogo di residenza, alla stragrande maggioranza della popolazione interessata, resta però il fatto, ragionevolmente non contestabile (come del resto segnalato nella determinazione impugnata), che una sia pur esigua minoranza di residenti da individuarsi nelle fasce estreme di età (anziani, il cui numero, come ben si sa, è sempre crescente, e giovanissimi), in circostanze di agevole comprensione può trovarsi per ragioni di incapacità fisica o d'altro genere impossibilitata o comunque difficoltà nell'accesso al servizio farmaceutico non potendo disporre del mezzo privato od anche di quello pubblico.

Ribadito ancora una volta che la norma oggetto d'esame esaurisce la previsione della deroga subordinandola a condizioni di natura esclusivamente oggettiva, e non prende affatto in considerazione le condizioni soggettive di bisogno in cui si possono trovare frange, sia pur esigue (ma appartenenti alle categorie più deboli, e quindi, in quanto tali, maggiormente meritevoli di tutela), della popolazione, non pare a questo tribunale che sia manifestamente infondato il dubbio di non corrispondenza della norma in questione al principio di cui all'art. 32 della Costituzione, posto che questa in sostanza garantisce pienamente soltanto l'interesse ad una gestione economica delle farmacie, e non anche quello di assicurare a tutta la popolazione (a tutta, e non soltanto ad una parte, sia pur fortemente maggioritaria) un non malagevole accesso al servizio farmaceutico.

Del resto, che la preoccupazione principale del legislatore, dal 1984 in avanti, sia stata quella di assicurare ai titolari di farmacia una riserva di utenza di adeguata consistenza economica è dimostrato ampiamente, in sintonia con il miglioramento delle condizioni di mobilità della popolazione, dal già sopra ricordato progressivo allungamento della distanza minima tra l'una e l'altra farmacia, portato dapprima, dai 500 originari a 1000 metri e, dal 1991, a 3000.

Questo tribunale non ignora certamente che il giudice delle leggi ha avuto già occasione di pronunciarsi sulla compatibilità costituzionale dell'art. 104 del T.U. n. 1265/1934, nel testo rivisitato dall'art. 2, legge n. 262/1991, dichiarando non fondata la questione sollevata (sent. n. 4/1996). Ma appare agevole osservare che in quell'occasione la questione negativamente risolta era sostanzialmente diversa, in quanto incentrata essenzialmente, da parte del giudice remittente, sul dubbio di violazione dell'art. 3 della Costituzione per il fatto che l'istituzione di farmacie in deroga al criterio demografico sia prevista soltanto nei comuni fino a 12.500 abitanti, e non anche in quelli più grandi, ove ricorrano comunque i presupposti che la deroga consentono. Da ciò prescindendo, ritiene comunque il tribunale che non vi siano preclusioni a riproporre, naturalmente con argomenti diversi, questioni di costituzionalità già affrontate e risolte negativamente. Si è visto sotto quale profilo si dubita della incostituzionalità della disposizione in esame per contrasto con l'art. 32 della Costituzione.

Può ora aggiungersi, che la stessa Corte costituzionale nella sent. n. 4/1996 sopra ricordata, aveva precisato che la *ratio* della programmazione e della revisione delle piante organiche delle farmacie sta nell'esigenza di assicurare l'ordinata copertura del territorio «al fine di agevolare la maggior tutela della salute delle persone», e non già, come in quel giudizio aveva sostenuto la difesa erariale, nell'evitare la proliferazione degli esercizi commerciali delle farmacie per salvaguardarne le condizioni economiche: senonché, per le ragioni che sopra si è cercato di evidenziare, questa *ratio*, che pure è certamente rinvenibile in generale nella complessa disciplina che caratterizza la materia, pare a questo tribunale, in particolare, in buona misura tradita dalla disposizione qui in esame, la quale, come già si è detto e qui si ripete, nel momento in cui condiziona l'istituzione di farmacie in deroga al criterio demografico all'esistenza di rigide e statisticamente oggi improbabili condizioni oggettive dovute a difficoltà topografiche e di circolazione, di fatto salvaguarda sicuramente gli interessi dei farmacisti operanti sul territorio, proteggendoli dalla concorrenza, mentre sull'altro versante non pare possa dirsi altrettanto garantito il diritto alla salute per le fasce più deboli seppur minoritarie degli utenti del servizio, quali possono essere gli anziani e i giovanissimi.

Per i suesposti motivi appare pertanto necessario, ritenuta la rilevanza ai fini del decidere (anche con riguardo alla subordinata ed inautonoma impugnazione della delibera di giunta comunale recante esercizio del cosiddetto diritto di prelazione nella gestione della nuova farmacia) e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della disposizione di cui all'art. 104, comma 1, T.U. n. 1265/1934, nel testo introdotto dall'art. 2, legge n. 362/1991, per contrasto con l'art. 32 della Costituzione, sospendere il giudizio e rimettere alla Corte costituzionale la suesposta questione.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost., 1 della legge cost. n. 1/1948, 23 e ss., legge n. 87/1953;*

*Sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, comma 1, T.U. n. 1265/1934 nel testo introdotto dall'art. 2, legge n. 362/1991, nella parte in cui, condizionando la possibilità di istituire, nei comuni inferiori a 12.500 abitanti, una farmacia in deroga al criterio generale demografico al verificarsi soltanto di presupposti oggettivi quali sono quelli legati alle condizioni topografiche e di viabilità, sembra porsi in contrasto con il diritto alla salute garantito dall'art. 32 della Cost. nei sensi individuati nella parte motiva.*

*La presente ordinanza sarà eseguita dall'autorità amministrativa.*

*Essa viene depositata in segreteria, che provvederà a notificarne copia alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Trieste, in Camera di consiglio, addì 8 marzo 2006.

*Il Presidente estensore: BOREA*

## N. 197

*Ordinanza del 5 luglio 2006 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia - Trieste sul ricorso proposto da Rosa Anna Valentina ed altri contro Azienda Servizi Sanitari n. 6 «Friuli Occidentale» ed altri*

**Farmacia - Istituzione di nuove farmacie nei comuni con popolazione inferiore ai 12.500 abitanti - Possibilità di deroga al criterio demografico in base soltanto a presupposti oggettivi legati alle condizioni topografiche e di viabilità - Ritenuta prevalente tutela dell'interesse dei farmacisti alla limitazione della concorrenza, con conseguente incidenza sul diritto alla salute dei cittadini.**

- Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, art. 104, primo comma, come sostituito dall'art. 2 della legge 8 novembre 1991, n. 362.
- Costituzione, art. 32.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ric. n. 501/2005 proposto dai dott. Anna Valentina Rosa, Giovanni Pierino Rosa e Sandra De Pizzol, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Cesare Malattia e Giuseppe Sbisà e domiciliati presso il secondo in Trieste, via S. Francesco n. 11;

Contro l'Azienda Servizi Sanitari n. 6 «Friuli Occidentale», in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Vittorina Colò, domiciliata presso la segreteria generale di questo Tribunale; il Comune di Maniago, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Marco Marpillero e Alfredo Antonini e domiciliato presso lo studio del secondo in Trieste, via Lazzaretto Vecchio n. 2, e nei confronti dell'Ordine dei Farmacisti della Provincia di Pordenone, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio, per l'annullamento della delibera 20 luglio 2005 nella parte in cui viene istituita la terza sede farmaceutica nel Comune di Maniago nell'area delle frazioni di Campagna e Dandolo, e di ogni altro atto presupposto;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle P.A. intimato;

Visti gli atti di causa;

Viste le memorie delle parti a sostegno delle rispettive difese;

Nominato relatore alla pubblica udienza dell'8 marzo il presidente Borea e uditi i difensori delle parti come da verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

## F A T T O

I tre ricorrenti, rispettivamente titolari (i primi due) della farmacia sita nel Comune di Arba e (la terza) della farmacia sita nel Comune di Vivaro, località entrambe confinanti con il Comune di Maniago, impugnano la deliberazione istitutiva di una terza sede farmaceutica, nell'area delle frazioni di Campagna e Dandolo, contestandone la legittimità per mancanza dei presupposti previsti dall'art. 2, legge n. 362/1991, per contraddittorietà con precedente contraria determinazione e, infine, per illogicità.

Resistono al ricorso il Comune di Maniago e l'A.S.S. n. 6 «Friuli Occidentale», eccependone sotto vari profili l'inammissibilità e contestandone comunque la fondatezza.

## D I R I T T O

Il ricorso, contrariamente a quanto sorprendentemente vorrebbe l'Azienda sanitaria resistente, non è inammissibile, in quanto correttamente rivolto avverso la determinazione, conforme alla proposta del Comune di Maniago, di istituzione, in deroga al criterio demografico *ex art. 1, legge n. 475/1968*, di una terza sede farmaceutica per le località Dandolo e Campagna: si tenta di sostenere che si tratta di un atto generale di pianificazione come tale non lesivo, ma, mentre, da un canto, la invocata sentenza del T.a.r. di Trento n. 156/2004 viene mal interpretata avendo tale pronuncia detto tutt'altro, e cioè soltanto che non può configurarsi onere di avvio del procedimento in materia di atti di pianificazione generale, *ex art. 13, legge n. 241/1990*, e non già che gli atti di pianificazione generale non sono direttamente lesivi, è assorbente considerare che l'istituzione di una nuova sede farmaceutica si pone invece come atto sicuramente provvedimentale, in quanto costitutivo e modificativo della realtà giuridica preesistente, direttamente lesivo dell'interesse dei farmacisti, già operanti nello stesso comune, a non veder accrescere la concorrenza, laddove la copertura effettiva della farmacia neo-istituita mediante concorso, ovvero tramite l'esercizio del diritto di prelazione del comune (art. 10, legge n. 475/1968), è frutto di atti meramente consequenziali, avverso i quali sarebbero visibilmente mal poste censure avverso l'atto presupposto, ove già, s'intende, in precedenza conosciuto.

Prive di pregio sono anche le due eccezioni opposte dal Comune di Maniago: infondata in fatto è la prima, perché il mandato a margine risulta, contrariamente a quanto si assume, ritualmente sottoscritto dai ricorrenti; in diritto la seconda, la seconda, giacché non si vede come si possa negare l'interesse all'annullamento della determinazione rivolta ad istituire una nuova sede farmaceutica per il fatto di essere titolari di farmacia in comune diverso da quello interessato alla modifica della pianta organica, quando si ricordi che nella specie i Comuni di Arba e Vivaro sono confinanti e che l'art. 104, T.U. n. 1265/1934, sul quale si dovrà tornare poco oltre, fissa una distanza «di rispetto» tra sedi farmaceutiche di 3.000 metri con riguardo specificamente, come del resto è logico, anche a quelle ubicate in comuni diversi.

Venendo dunque al merito, va in primo luogo disattesa la denuncia di asserita illogica contraddittorietà con una precedente determinazione negativa della allora competente Regione Friuli-Venezia Giulia a fronte di altra analoga richiesta del Comune di Maniago. Appare sufficiente considerare che, in una materia in cui si configura come particolarmente esteso, come più oltre si avrà occasione di sottolineare, il potere discrezionale affidato alla p.a. chiamata a decidere, l'aver a suo tempo negato quanto ora viceversa concesso non appare in sé particolarmente significativo, tenuto conto che sono trascorsi tre anni, con conseguente inevitabile sia pur lieve modifica della situazione di fatto e, soprattutto, che è cambiata l'autorità decidente.

Ugualmente da disattendere è la doglianza con la quale si contesta il mancato rispetto del suaccennato limite di distanza di 3.000 metri.

Si assume in proposito che, in mancanza allo stato di una precisa ubicazione della nuova sede farmaceutica, ogni punto della relativa circoscrizione dovrebbe essere ad almeno 3.000 metri dalla farmacia più vicina, mentre così non accadrebbe in realtà.

Risponde bene ed argomentatamente il resistente comune, sulla base di una duplice considerazione.

In primo luogo a ragione si osserva che il presupposto da cui muove parte ricorrente, e cioè il calcolo della distanza tra le due farmacie esistenti in Arba e in Vivaro dalla perimetrazione della nuova circoscrizione ora prevista ovvero dai cartelli indicatori delle frazioni rispettivamente di Campagna (rispetto ad Arba) e di Dandolo (rispetto a Vivaro) non ha, a ben vedere, alcuna concreta rilevanza, in quanto fondato su di un criterio astratto che non tiene conto della realtà della situazione, posto che la nuova farmacia non potrà certo essere immaginata in aperta campagna, come avverrebbe a voler seguire i ricorrenti, bensì, come logica vuole, potrà essere localizzata soltanto in zone residenziali, e cioè, come da allegata relazione, a non meno di 3100 metri circa dalla sede farmaceutica di Arba (zona B residenziale di consolidamento e completamento) ovvero, alternativamente, a non meno di 4.000 metri da quella di Vivaro (zona C residenziale di nuovo impianto).

Appare con ciò scongiurato di fatto il rischio che, aggirando la norma, si finisca con il consentire l'apertura di una nuova farmacia senza il rispetto del limite di distanza, una volta ammesso che tale apertura possa avvenire in qualunque punto della nuova perimetrazione: rischio per prevenire il quale questo Tribunale, con la sent. n. 626/2002 ebbe ad affermare che ogni punto della nuova circoscrizione deve distare almeno 3.000 metri dall'esercizio con termine più vicino.

Senza dire, poi, che, a ben vedere l'art. 104, T.U. n. 1265/1934 fissa concretamente il limite di distanza con riguardo alla farmacia, senza alcun riferimento ai limiti della perimetrazione entro la quale essa sarà ricompresa, e poiché in base al successivo art. 109 la concreta apertura è condizionata all'emanazione di un decreto di autorizzazione nel quale è altresì indicata la località dove la farmacia deve avere la sua sede, ragionevolmente sostiene il comune resistente che la censura in esame difetta di interesse attuale, dovendosi porre semmai il problema al momento del rilascio della suddetta autorizzazione, allo stato di là da venire.

Può ora passarsi all'esame della questione centrale posta in ricorso, ove si assume la mancanza delle particolari condizioni cui l'art. 104 del citato T.U. n. 1265/1934 subordina la legittima istituzione «in deroga» di una nuova farmacia.

Conviene ricordare che, mentre di regola, ai sensi dell'art. 1, legge n. 475/1968, il numero delle farmacie deve essere pari ad un multiplo di un numero base di abitanti (5000 per i comuni fino a 12.500 abitanti e 4000 per gli altri comuni), nella specie è accaduto che la terza sede farmaceutica qui contestata è stata istituita in applicazione del criterio cosiddetto «topografico» di cui all'art. 104, T.U. n. 1265/1934, nel testo introdotto dall'art. 2, legge n. 362/1991, a tenore del quale, in deroga (come dianzi si è accennato) al suddetto criterio demografico, nei comuni inferiori a 12.500 abitanti, una (e una sola) nuova sede farmaceutica può essere istituita «quando particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e della viabilità lo richiedano», e sempre che, come già visto, «la farmacia di nuova istituzione disti almeno 3000 metri dalle farmacie esistenti anche se ubicate in comuni diversi».

Si è fatto cenno all'ampiezza del potere discrezionale che la giurisprudenza riconosce pacificamente e da tempo all'autorità decidente nella materia *de qua*, nella valutazione ad essa rimessa «delle particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e di viabilità», ma certamente tale potere, per quanto ampio possa essere, non può arrivare al punto da alterare quello che, secondo il legislatore, costituisce il punto di equilibrio tra i due opposti interessi in gioco, a quello pubblico inteso a garantire la maggior possibile vicinanza della farmacia agli utenti (anche se residenti in località relativamente isolate e in numero inferiore al minimo previsto per l'apertura di una farmacia) contrapponendosi l'interesse, ugualmente di rilevanza pubblica, ad una corretta ed economica gestione degli esercizi farmaceutici, che potrebbe essere compromessa, per quelli già esistenti sul territorio, in caso di non necessaria apertura di altri nuovi punti di vendita. Si spiega perciò perché il legislatore, pur prevedendo e consentendo l'istituzione e quindi l'apertura di farmacie in deroga, abbia racchiuso tale deroga all'interno di condizioni a ben vedere estremamente rigide e assolutamente specifiche e puntuali, richiedendosi in sostanza che le condizioni topografiche e di viabilità (di questo si tratta, soltanto) siano tali da rendere difficoltoso in modo significativo ed eccezionale per gli utenti percorrere gli almeno 3000 metri di distanza previsti per raggiungere la farmacia più vicina.

Ma se il punto di equilibrio voluto dalla normativa di riferimento del quale si è fatto cenno, fra l'interesse ad una gestione economica delle farmacie e l'interesse della popolazione ad un comodo accesso al servizio farmaceutico, assicura la prevalenza del primo a condizione che vi siano strade normalmente di agevole e rapida percorrenza, non importa se con mezzi privati o pubblici, appare, oggi, estremamente difficile se non impossibile giustificare l'istituzione di una sede farmaceutica in deroga, dato che, e il fatto è notorio, l'enorme sviluppo della motorizzazione degli ultimi decenni, privata e pubblica, e il contestuale (seppur ad un ritmo forse inferiore) miglioramento e adeguamento della rete stradale rendono di regola pressoché risibile, per la stragrande maggioranza della popolazione, il problema del superamento di distanze anche ben superiori ai tre chilometri previsti.

Del suaccennato rapido evolversi nel tempo della situazione, a favore di una sempre più agevole mobilità della popolazione, è del resto specchio fedele l'analogo adeguamento che il legislatore ha fornito della disposizione in esame, la quale, partita dalla previsione di una distanza minima, per giustificare la deroga, di 500 metri, si è assestata dapprima sui 1.000 metri (art. 4, legge n. 892/1984), per poi balzare, da ultimo, a 3.000 (legge n. 362/1991), e non è da escludere che in futuro, proseguendo nel trend progressivamente seguito, si possano ulteriormente individuare distanze via via sempre maggiori, di volta in volta adeguando il suaccennato punto di equilibrio al progresso dei tempi.

Ciò premesso in generale, e venendo alla fattispecie, non può non rilevare il tribunale come questa sia emblematica della situazione sopra descritta, dato che il Comune del quale si tratta, Maniago, si trova ai piedi della collina mentre le due frazioni interessate, Campagna e Dandolo, si stendono verso la pianura, sono collegate da strade ampie e diritte e sono percorse anche da autobus in servizio pubblico.

Ineccepibilmente, quindi, i ricorrenti lamentano la mancanza dei presupposti (del cui rigore si è detto) ai quali la norma da applicare condiziona la legittima istituzione di una sede farmaceutica in deroga al criterio topografico; così come, specularmente, appare vano, da parte del Comune di Maniago e dell'Azienda Sanitaria n. 6 «Friuli Occidentale», tentare di giustificare la contestata determinazione sottolineando da un lato le difficoltà e la pericolosità del traffico e dall'altro la scomodità del servizio pubblico di trasporto. Sul primo punto appare agevole osservare che, anche con prevedibili, ordinarie difficoltà di traffico (non si può naturalmente tener conto delle emergenze, in quanto eccezionali) un percorso di pochi chilometri al di fuori di centri urbani non può ragionevolmente richiedere tempi particolarmente lunghi (di pochi minuti si parla in ricorso, senza contestazione); quanto poi alla lamentata scomodità del servizio pubblico per i tempi complessivamente richiesti fra andata, attesa e ritorno, è evidente come anche questo fattore rientri nella normale e quotidiana esperienza di chi si avvale del trasporto pubblico, con l'aggiunta, poi, come giustamente si osserva in ricorso, che tale circostanza non può apparire di per sé decisiva, se si tiene conto che ogni famiglia dispone oggi, statistiche alla mano, di almeno un automezzo privato, di uso particolarmente agevole nell'ambito, come nella specie, di comuni di piccole dimensioni, non dovendosi riscontrare, a differenza di quanto accade nei grandi centri urbani, particolari problemi di parcheggio.

In conclusione, se, come si è visto, risultano nella specie del tutto normali le condizioni topografiche e di viabilità riscontrabili nel Comune di Maniago, logica vuole, necessariamente, che si debba escludere che sussistano le rigorose, particolari ed eccezionali condizioni la cui esistenza soltanto consente, in deroga al criterio demografico, l'istituzione di una nuova sede farmaceutica.

Senonché tale soluzione, che porterebbe inevitabilmente all'accoglimento del ricorso con annullamento dell'atto impugnato, non sembra a questo tribunale manifestamente immune da dubbi di incoerenza costituzionale, con specifico riguardo all'art. 32 della Costituzione e al diritto alla salute ivi garantito.

Alla normalità della situazione topografica e di viabilità sopra nella specie rilevata (e tanto basta, si ripete, in base a quanto dispone l'art. 104 del T.U. n. 1264/1934, per escludere l'applicabilità della deroga della quale si è detto) non pare infatti che corrisponda un altrettanto normale e completo superamento delle difficoltà della popolazione interessata (e cioè della popolazione residente nelle frazioni di Campagna e Dandolo) alle quali si intenderebbe porre rimedio mediante l'istituzione di un nuovo esercizio farmaceutico. Non pare cioè che il sopra ricordato temperamento fra i due contrastanti interessi che la norma intende perseguire sia raggiunto in modo equilibrato e costituzionalmente sicuro. E ciò dicesi per la semplice ragione che se l'altissimo livello di motorizzazione privata raggiunto al giorno d'oggi, in aggiunta alla presenza nella specie di un servizio pubblico alla cui scarsa frequenza non può comunque attribuirsi peso determinante, vale a garantire una relativa facilità nell'accesso al servizio farmaceutico, anche se a qualche chilometro dal luogo di residenza, alla stragrande maggioranza della popolazione interessata, resta però il fatto, ragionevolmente non contestabile (come del resto segnalato nella determinazione impugnata), che una sia pur esigua minoranza di residenti da individuarsi nelle fasce estreme di età (anziani e giovanissimi), in circostanze di agevole comprensione può trovarsi per ragioni di incapacità fisica o d'altro genere impossibilitata o comunque difficoltà nell'accesso al servizio farmaceutico non potendo disporre del mezzo privato od anche di quello pubblico.

Ribadito ancora una volta che la norma oggetto d'esame esaurisce la previsione della deroga subordinandola a condizioni di natura esclusivamente oggettiva, e non prende affatto in considerazione le condizioni soggettive di bisogno in cui si possono trovare frange, sia pur esigue (ma appartenenti alle categorie più deboli, e quindi, in quanto tali, maggiormente meritevoli di tutela), della popolazione, non pare a questo tribunale che sia manifestamente infondato il dubbio di non corrispondenza della norma in questione al principio di cui all'art. 32 della Costituzione, posto che questa in sostanza garantisce pienamente soltanto l'interesse ad una gestione economica delle farmacie, e non anche quello di assicurare a tutta la popolazione (a tutta, e non soltanto ad una parte, sia pur fortemente maggioritaria) un non malagevole accesso al servizio farmaceutico.

Del resto, che la preoccupazione principale del legislatore, dal 1984 in avanti, sia stata quella di assicurare ai titolari di farmacia una riserva di utenza di adeguata consistenza economica è dimostrato ampiamente, in sintonia con il miglioramento delle condizioni di mobilità della popolazione, dal già sopra ricordato progressivo allungamento della distanza minima tra l'una e l'altra farmacia, portato dapprima, dai 500 originari a 1000 metri e, dal 1991, a 3000.

Questo tribunale non ignora certamente che il Giudice delle leggi ha avuto già occasione di pronunciarsi sulla compatibilità costituzionale dell'art. 104 del T.U. n. 1265/1934, nel testo rivisitato dall'art. 2, legge n. 262/1991, dichiarando non fondata la questione sollevata (sent. n. 4/1996). Ma appare agevole osservare che in quell'occa-

sione la questione negativamente risolta era sostanzialmente diversa, in quanto incentrata essenzialmente, da parte del giudice remittente, sul dubbio di violazione dell'art. 3 della Costituzione per il fatto che l'istituzione di farmacie in deroga al criterio demografico sia prevista soltanto nei comuni fino a 12.500 abitanti, e non anche in quelli più grandi, ove ricorrano comunque i presupposti che la deroga consentono. Da ciò prescindendo, ritiene comunque il tribunale che non vi siano preclusioni a riproporre, naturalmente con argomenti diversi, questioni di costituzionalità già affrontate e risolte negativamente.

Si è visto sotto quale profilo si dubita della incostituzionalità della disposizione in esame per contrasto con l'art. 32 della Costituzione.

Può ora aggiungersi, che la stessa Corte costituzionale nella sent. n. 4/1996 sopra ricordata, aveva precisato che la *ratio* della programmazione e della revisione delle piante organiche delle farmacie sta nell'esigenza di assicurare l'ordinata copertura del territorio «al fine di agevolare la maggior tutela della salute delle persone», e non già, come in quel giudizio aveva sostenuto la difesa erariale, nell'evitare la proliferazione degli esercizi commerciali delle farmacie per salvaguardarne le condizioni economiche: senonchè, per le ragioni che sopra si è cercato di evidenziare, questa *ratio*, che pure è certamente rinvenibile in generale nella complessa disciplina che caratterizza la materia, pare a questo tribunale, in particolare, in buona misura tradita dalla disposizione qui in esame, la quale, come già si è detto e qui si ripete, nel momento in cui condiziona l'istituzione di farmacie in deroga al criterio demografico all'esistenza di rigide e statisticamente oggi improbabili condizioni oggettive dovute a difficoltà topografiche e di circolazione, di fatto salvaguarda sicuramente gli interessi dei farmacisti operanti sul territorio, proteggendoli dalla concorrenza, mentre sull'altro versante non pare possa dirsi altrettanto garantito il diritto alla salute per le fasce più deboli seppur minoritarie degli utenti del servizio, quali possono essere gli anziani e i giovanissimi.

Per i suesposti motivi appare pertanto necessario, ritenuta la rilevanza ai fini del decidere e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della disposizione di cui all'art. 104, primo comma, T.U. n. 1265/1934, nel testo introdotto dall'art. 2, legge n. 362/1991, per contrasto con l'art. 32 della Costituzione, sospendere il giudizio e rimettere alla Corte costituzionale la suesposta questione.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost., 1 della legge cost. n. 1/1948, 23 e ss., legge n. 87/1953;*

*Sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, primo comma, T.U. n. 1265/1934 nel testo introdotto dall'art. 2, legge n. 362/1991, nella parte in cui, condizionando la possibilità di istituire, nei comuni inferiori a 12.500 abitanti, una farmacia in deroga al criterio generale demografico al verificarsi soltanto di presupposti oggettivi quali sono quelli legati alle condizioni topografiche e di viabilità, sembra porsi in contrasto con il diritto alla salute garantito dall'art. 32 della Cost. nei sensi individuati nella parte motiva.*

*La presente ordinanza sarà eseguita dall'autorità amministrativa.*

*Essa viene depositata in segreteria, che provvederà a notificarne copia alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Trieste, in Camera di consiglio, addì 8 marzo 2006.

*Il Presidente estensore: BOREA*

## N. 198

*Ordinanza del 19 settembre 2006 emessa dalla Corte d'appello di Torino  
nel procedimento penale a carico di Patetta Pierangelo***Processo penale - Appello - Modifiche normative - Giudizio abbreviato - Limiti all'appello - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Esclusione - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Violazione del principio di parità delle parti - Contrasto con il principio di ragionevolezza.**

- Codice di procedura penale, art. 443, comma 1, come modificato dall'art. 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10.
- Costituzione, art. 111.

## LA CORTE DI APPELLO

Nel proc. a carico di Patetta Pierangelo, giudicata con sentenza emessa *ex art.* 442 c.p.p. dal G.u.p. di Verbania in data 5 luglio 2001 e in tale sede assolto dal reato a lui ascritto per non aver commesso il fatto.

Preso atto che avverso tale sentenza ha presentato tempestivo appello il Procuratore della Repubblica di Verbania, chiedendo che l'imputato sia dichiarato colpevole e condannato alla pena di mesi sei e giorni venti di reclusione legge, non richiedendo la riassunzione di prove *ex art.* 603 c.p.p., 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. 443.1 c.p.p. nel senso di precludere in ogni caso al p.m. l'appello avverso sentenze di proscioglimento.

La norma transitoria di cui all'art. 10 della predetta legge impone al giudice, innanzi al quale pende l'appello proposto dal p.m. 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 l'imputato assolta in primo grado a seguito di giudizio abbreviato e citata a giudizio innanzi a questa Corte a seguito di appello presentato dal p.m.

Appare del tutto evidente la non manifesta infondatezza della normativa in questione per violazione dell'art. 111 Cost.

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), giacché sarebbe allora ridondante la previsione specifica di cui al quarto comma del medesimo art. 111, e deve essere dunque intesa in senso più ampio e lato.

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 al p.m. la funzione di organo teso a realizzare gli interessi generali della giustizia (sent. Corte costituzionale n. 280/1995).

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 al 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: 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 l'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»; peraltro è quella stessa fonte internazionale a prevedere che un secondo grado di merito sia assicurato anche all'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 perché il fatto non costituisce reato, o perché non è punibile o perché non è procedibile), 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., laddove il patrimonio probatorio valutabile non è neppure definitivamente stabilizzato ed è solo prospetticamente valutato).

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 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 alleggate 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 processual 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; e dunque va senz'altro riconosciuto che il Legislatore abbia inteso conservare 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.

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, 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 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 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 a giudizio non sottrae 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. 443.1 c.p.p. (così come modificato dall'art. 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 46) e 10 della medesima legge per violazione dell'art. 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 19 settembre 2006

*Il Presidente: SPAGNOLI*

07C0437

N. 199

*Ordinanza del 26 settembre 2006 emessa dalla Corte d'appello di Torino  
nel procedimento penale a carico di Grossi Attilio*

**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, cod. proc. pen., 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 Grossi Attilio, nato a Rimini il 30 aprile 1945 elettivamente domiciliato in Torino presso avv. Guglielmo Guglielmini, assolto in primo grado con sentenza in data ..... pronunciata dal ..... sentenza contro la quale il p.m. ha proposto appello.

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

## 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 rattribuzione 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 (artt. 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 26 settembre 2006

*Il Presidente: SPAGNOLI*

07C0438

N. 200

*Ordinanza del 13 giugno 2006 emessa dalla Corte d'appello di Lecce - Sezione distaccata di Taranto nel procedimento penale a carico di Cito Giancarlo ed altri*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione, salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, cod. proc. pen., se la nuova prova è decisiva - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento, tra l'imputato assolto all'esito del giudizio abbreviato e quello assolto all'esito del giudizio ordinario - Violazione del principio della parità delle parti - Lesione del principio della obbligatorietà dell'azione penale.**

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
- Costituzione, artt. 3, 111 e 112.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Disciplina transitoria - Inammissibilità, dichiarata con ordinanza non impugnabile, dell'appello proposto dal pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento prima dell'entrata in vigore della novella - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento, tra l'imputato assolto all'esito del giudizio abbreviato e quello assolto all'esito del giudizio ordinario - Violazione del principio della parità delle parti - Lesione del principio della obbligatorietà dell'azione penale.**

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 111 e 112.

#### LA CORTE DI APPELLO

Sull'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 593, comma 2 c.p.p, come modificato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, proposta all'udienza del 3 aprile 2006 dal procuratore generale.

Intese le parti ed esaminata la memoria difensiva prodotta all'odierna udienza.

#### OSSERVA IN FATTO

Con sentenza del 17 giugno 2004 il Tribunale di Taranto, tra l'altro, riqualificò il fatto ascritto all'imputato De Palma Vincenzo nel delitto di cui all'art. 318 c.p., dichiarava non doversi procedere nei confronti del predetto in ordine a tale reato per estinzione del medesimo per intervenuta prescrizione ed assolveva l'imputato Cito Giancarlo dal reato di cui all'art. 317 c.p. perché il fatto non sussiste.

Avverso tale sentenza, oltre all'imputato De Palma Vincenzo e alla costituita parte civile, interponeva appello, fra gli altri, l'ufficio della Procura della Repubblica di Taranto con atto in data 29 ottobre 2004, chiedendo che la Corte, in riforma dell'impugnata sentenza, affermasse la penale responsabilità del De Palma, in ordine al delitto di cui all'art. 317 c.p. originariamente contestatogli, sia dell'imputato Cito Giancarlo.

All'udienza dibattimentale del 3 aprile 2006, il procuratore generale, preso atto delle limitazioni alla facoltà di appello del pubblico ministero introdotte dalla sopravvenuta modifica dell'art. 593, comma 2 c.p.p per effetto della previsione di cui all'art. 1 della legge n. 46/2006, e ritenute dette limitazioni riferibili all'impugnazione in discussione nel presente procedimento, eccepiva l'illegittimità costituzionale della norma succitata con riferimento agli artt. 111, 112 e 3 della Costituzione.

## OSSERVA IN DIRITTO

In base al nuovo testo dell'art. 593 c.p.p., è vietato l'appello del pubblico ministero contro le sentenze di primo grado che si siano concluse con il proscioglimento dell'imputato con qualsiasi formula. Per effetto di tale modifica legislativa, il secondo comma dell'art. 593 c.p.p., nell'attuale formulazione, consente al pubblico ministero e all'imputato di appellare le sentenze di proscioglimento solo se con i motivi di appello, ai sensi dell'art. 603 cpv c.p.p., venga richiesta la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale per l'assunzione di prove sopravvenute o scoperte solo dopo il giudizio di primo grado e se dette prove abbiano il carattere delle decisività.

Da ciò discende, da un punto di vista procedurale, che se il giudice dell'appello non ammette in via preliminare l'assunzione della nuova prova, decisiva per la riapertura dell'istruttoria dibattimentale, deve dichiarare l'inammissibilità del gravame e le parti, entro il termine di quarantacinque giorni dalla notificazione della relativa ordinanza, possono proporre ricorso per cassazione anche avverso la sentenza di primo grado.

A tutto ciò si deve aggiungere che la formulazione della nuova norma ha precluso la possibilità al pubblico ministero di appellare le sentenze di proscioglimento emesse a seguito di giudizio abbreviato lasciando, di contro, immutato il testo di legge per quanto attiene l'impugnazione delle sentenze di non luogo a procedere contro le quali, a norma dell'art. 428 c.p.p. è esperibile unicamente il ricorso per cassazione.

Va, infine, rilevato come il nuovo testo di legge, recependo il messaggio di rinvio della legge alle Camere da parte del Capo dello Stato, ha previsto, ai sensi dell'art. 576 c.p.p., la possibilità per la parte civile di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento ai soli effetti della responsabilità civile.

Orbene, con riferimento a tutto quanto precedentemente esposto sulla vicenda processuale, risulta rilevante, ai fini di una dichiarazione di illegittimità della norma, la questione prospettata dal procuratore generale.

Sicché, applicando la nuova normativa al procedimento pendente, devesi di conseguenza affermare che l'appello proposto dal p.m. è soggetto a declaratoria di inammissibilità, lasciando al p.m. appellante l'unico rimedio possibile quale il ricorso per cassazione, rimedio di natura sicuramente diversa e molto più limitata rispetto a quello dell'appello.

In particolare, al fine di dimostrare l'assoluta rilevanza della questione prospettata dalla pubblica accusa, è opportuno sottolineare come la novella legislativa, seppur abbia ad oggetto l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento da parte sia dell'imputato che del pubblico ministero, ha di fatto limitato esclusivamente il potere della pubblica accusa di presentare motivi di gravame avverso una sentenza di proscioglimento di primo grado.

Al riguardo, va ricordato come all'imputato tale preclusione era già stata inibita dalla precedente normativa allorché gli veniva vietato di appellare sentenze di proscioglimento con formula piena. Inquadrate nei corretti binari processuali la questione, è ben evidente che, allo stato, l'interesse ad affrontare la questione in sede costituzionale sussiste unicamente in capo all'ufficio del pubblico ministero, il quale, come già detto, di fronte ad una sentenza di proscioglimento di primo grado si trova, nella grandissima maggioranza di casi, impossibilitato a proporre appello a meno che, dopo il giudizio di primo grado, siano emerse nuove prove che devono, per giunta, possedere il connotato della «decisività» per il giudizio.

Ed allora, tale sottrazione di facoltà processuali per la pubblica accusa impone necessariamente un controllo sulla ragionevolezza della previsione normativa, soprattutto, allorché la limitazione delle summenzionate facoltà, relative alla figura istituzionale del pubblico ministero, si ricollegano a principi stabiliti dalla nostra Costituzione.

In primo luogo la nuova normativa, così come formulata, si pone in contrasto con il principio della obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 della Costituzione.

Al riguardo, va ricordato come la giurisprudenza della Corte costituzionale, allorché ha affrontato il problema dei rapporti tra potere di impugnazione e obbligatorietà dell'azione penale, ha prodotto un quadro giurisprudenziale alquanto oscillante.

Ed infatti, a fronte di un primo orientamento che riteneva che potere d'impugnazione fosse «un estrinsecazione ed un aspetto dell'azione penale, ovvero un atto conseguente — obbligatorio e non discrezionale — al pro-

muovimento dell'azione penale» (*ex multis* Corte costituzionale, sent. 177 del 1971, 98 del 1994) la Corte costituzionale, in questi ultimi anni, ha stabilito che «il potere di impugnazione del pubblico ministero non costituisce un'estrinsecazione necessaria dei poteri inerenti all'esercizio dell'azione penale» (*cf.* Corte costituzionale ord. n. 347/2002 e n. 165 del 9 maggio 2003).

Sul punto, giova richiamare la posizione di quella dottrina che ricollega l'operatività del precetto contemplato dall'art. 112 Cost. non solo al promuovimento dell'azione penale ma anche al suo proseguimento in un contesto di comportamenti processuali coerenti che coinvolge anche la sfera delle impugnazioni.

È possibile osservare, inoltre, come l'azione penale, proprio perché tesa all'attuazione dell'interesse punitivo dello Stato implica, logicamente e coerentemente, anche il potere di impugnazione di una sentenza che dovesse lasciare totalmente insoddisfatto quell'interesse.

In altri termini, la pubblica accusa, diversamente da quanto affermato (sent. Corte costituzionale n. 280 del 1995) in ordine alla discrezionalità del potere del pubblico ministero di impugnazione desumibile dall'istituto della rinuncia e dell'acquiescenza all'impugnazione, così come non ha l'obbligo di esercitare l'azione penale nei confronti di una notizia di reato infondata, allo stesso modo non ha l'obbligo di impugnare una sentenza *secundum legem*.

Pertanto, stando così le cose, appare evidente come gli istituti della rinuncia e acquiescenza non possano essere riconducibili a valutazioni di discrezionalità ma all'ormai consolidato convincimento della correttezza giuridica della decisione del giudice di primo grado.

Ed allora, ecco che dinanzi ad un orientamento abbastanza oscillante da parte della Corte costituzionale, e in forza di una parte della dottrina che, invece, ritiene che il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale deve necessariamente essere correlato al potere di impugnazione da parte del pubblico ministero nei confronti di una sentenza di primo grado di assoluzione, è indispensabile una valutazione in merito da parte della Corte costituzionale.

Altro profilo di rilevanza costituzionale che merita un'attenta analisi è quello relativo al principio della parità delle parti nel processo penale, sancito dall'art. 111 secondo comma della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2.

Al riguardo giova precisare, in questa sede, che oggetto di analisi da parte della Corte non è il principio riguardante il contraddittorio tra le parti nella formazione della prova, sancito dal comma quarto della predetta norma, ma quello di stabilire se il divieto posto al pubblico ministero di appellare le sentenze di assoluzione violi, in maniera ragionevole, la posizione di parità delle parti.

Ed è sul concetto di «ragionevole» che ci si deve soffermare al fine di valutare se la formulazione della nuova normativa ha compresso, in maniera netta, il potere della pubblica accusa a favore dell'altra parte processuale.

Orbene, va da sé che limitare il potere di impugnazione nei confronti di una sentenza di condanna emessa a seguito di giudizio abbreviato è certamente ragionevole, ove si consideri che quella sentenza, soddisfa la pretesa punitiva della pubblica accusa e che, comunque, trova giustificazione «nell'obiettivo primario della rapida e completa definizione dei processi svoltisi in primo grado con il giudizio abbreviato» (*cf.* ord. Corte costituzionale n. 165 del 2003).

Non può, al contrario, ritenersi legittimo limitare il potere d'appello contro le sentenze di assoluzione emesse a seguito di un giudizio ordinario, in quanto quella preclusione comporta una palese disparità di trattamento che non è costituzionalmente ammissibile, non trovando ragionevole giustificazione nella peculiare posizione della parte pubblica nella funzione attribuitole o in esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia.

Sul punto, la Corte costituzionale ha già avuto modo di pronunciarsi con diverse e ripetute pronunce (*ex multis* sentt. della Corte costituzionale n. 190 del 1970, n. 110 del 1980 e 363 del 1991) affermando che l'emanazione di una norma che «consentisse la vanificazione del diritto di impugnazione del pubblico ministero sarebbe censurabile sotto il profilo della legittimità costituzionale» (sent. n. 155 del 1974).

Ma non può dubitarsi, a questo punto, che tali affermazioni non solo non sono state superate dal tempo ma trovano piena attualità nel dettato dell'art. 111 della Costituzione, ove il principio della parità delle parti è espressamente richiamato.

Ne consegue che vietare al pubblico ministero di appellare sentenze di assoluzione, equivale ad introdurre nel nostro ordinamento una «discriminazione» priva di ogni giustificazione da un punto di vista della ragionevolezza e alla luce dei parametri richiamati dalla Corte costituzionale.

Anche, dunque, per questo aspetto come per quello precedentemente esaminato, occorre sottoporre la scelta legislativa che ha modificato l'art. 593 c.p.p. ad un accurato esame da parte della Consulta. È possibile, infine, ravvisare nella nuova norma di cui all'art. 593 c.p.p. un contrasto con l'art. 3 della Costituzione in quanto il divieto di appello da parte del pubblico ministero, così come disciplinato, determinerebbe una disparità di trattamento tra l'imputato assolto all'esito del giudizio abbreviato e l'imputato assolto all'esito del giudizio ordinario. È ben noto, ormai, che a norma del novellato art. 593 c.p.p. il divieto per il pubblico ministero di appellare le sentenze di assoluzione trova una eccezione nel caso in cui, dopo il giudizio di primo grado, siano sopravvenute o scoperte nuove prove decisive a carico dell'imputato. Tale eccezione non è prevista, invece, per le sentenze di assoluzione pronunciate a seguito del giudizio abbreviato per le quali il divieto di appello è assoluto.

La conseguenza che ne discende è che l'imputato del giudizio abbreviato godrebbe, oltre che di un trattamento sanzionatorio premiale, anche di un ulteriore beneficio che non può trovare giustificazione nell'obiettivo primario della rapida e completa definizione dei processi.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la proposta questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, secondo comma c.p.p., come modificato dall'art. 1 della legge n. 46 del 20 febbraio 2006 nella parte in cui limita il potere di appello del pubblico ministero contro le sentenze di assoluzione ai casi in cui dopo il giudizio di primo grado siano scoperte o sopravvenute nuove prove e sempre che tali prove siano decisive, nonché dell'art. 10, comma secondo della legge n. 46/2006 nella parte in cui stabilisce che l'appello del pubblico ministero, proposto contro una sentenza di proscioglimento prima dell'entrata in vigore della legge, viene dichiarato inammissibile con ordinanza non impugnabile per contrasto con gli artt. 111, 112 e 3 della Costituzione.*

*Dispone, a cura della cancelleria, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, previa notifica di questa ordinanza al procuratore generale e all'imputato nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Dispone, infine, la comunicazione della suddetta ordinanza ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Sospende il procedimento in corso.*

Taranto, addì 13 giugno 2006

*Il Presidente: TRUNFIO*

*Il consigliere relatore: MASSAFRA*

## N. 201

*Ordinanza del 30 agosto 2006 emessa dalla Commissione tributaria regionale della Sardegna - Cagliari su ricorso proposto da Società Avicola S. Chiara contro Agenzia delle Entrate - Ufficio di Oristano*

**Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (I.V.A.) - Rimborso di credito d'imposta - Mancato esercizio dell'opzione per differenti regimi di determinazione dell'imposta o di regimi contabili - «Jus superveniens» - Opzione desumibile da comportamenti concludenti del contribuente - Applicabilità ai comportamenti concludenti tenuti dal contribuente anteriormente alla data di entrata in vigore della normativa sopravvenuta - Divieto di restituzione di imposte, soprattasse e pene pecuniarie già pagate - Denunciata lesione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.**

- Legge 21 novembre 2000, n. 342, art. 4, comma 1, in relazione all'art. 1, comma 1 del d.P.R. 10 novembre 1997, n. 442.
- Costituzione, art. 3.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di rinvio iscritto al n. 964 del R.G.A. dell'anno 2001, riassunto da: Società Avicola S. Chiara, con sede in Sini, rappresentata e difesa dal dott. Sebastiano Deias presso il cui studio in Cagliari, nella via Cocco Ortu n. 75, è domiciliata elettivamente, nei confronti di Agenzia delle Entrate - Ufficio di Oristano.

## MOTIVI IN FATTO E IN DIRITTO

Con ricorso alla Commissione tributaria di primo grado di Cagliari, la Società semplice Avicola S. Chiara espose di avere inutilmente presentato, con la dichiarazione IVA per l'anno 1988, richiesta di rimborso con procedura accelerata di un credito di imposta di £ 20.166.000; ed impugnò il silenzio rifiuto dell'Ufficio finanziario.

L'Ufficio contestò in giudizio il diritto al rimborso non avendo la società esercitato l'opzione, prevista dall'art. 34 del d.P.R. n. 633 del 1972, per la rinuncia all'esonero degli adempimenti IVA.

La Commissione di primo grado, con decisione 14 marzo 1993, accolse il ricorso della Avicola S. Chiara, rilevando che l'art. 38-*bis* del suddetto decreto presidenziale n. 633 prevedeva il rimborso accelerato «in ogni caso», e che la necessità dell'opzione era esclusa dall'art. 6 del d.l. n. 746 del 1983, poiché il rimborso richiesto si riferiva all'acquisto di beni strumentali.

Contro la decisione l'Ufficio finanziario propose ricorso alla Commissione tributaria regionale, che lo accolse con sentenza 10 dicembre 1998 per i motivi dedotti dall'Ufficio IVA, sopra richiamati.

Contro tale sentenza ha ricorso per Cassazione la società Avicola S. Chiara.

La suprema Corte, con sentenza 27 aprile 2001, ha ritenuto fondata la doglianza riguardante «la mancata considerazione della concludente condotta della contribuente». Ha rilevato che l'art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 442 del 1997, aveva innovato con riguardo all'opzione, prevedendo che essa potesse desumersi da comportamenti concludenti del contribuente o dalle modalità di tenuta delle scritture contabili; ed ha sottolineato come, successivamente, l'art. 4, comma 1, della legge n. 342 del 2000 avesse disposto che il predetto art. 1 doveva ritenersi applicabile anche ai comportamenti concludenti tenuti dal contribuente anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto n. 442 del 1997, sopra citato. La Corte ha quindi accolto il ricorso, cassando la sentenza impugnata con rinvio, e disponendo che questa Commissione tributaria regionale procedesse ad un nuovo esame di merito, con la precisazione — con riguardo alla previsione di cui all'art. 4, comma 1, legge n. 342/2000, la quale preclude il rimborso delle imposte, soprattasse e pene pecuniarie già pagate — che tale riesame dovesse essere «comprensivo — ai fini della valutazione di rilevanza — di eventuali profili di legittimità costituzionale della disposizione, avuto riguardo alla tecnica legislativa impiegata, tipica dei provvedimenti di “condono” di recente censurata dal giudice delle leggi in analoga fattispecie normativa (Corte cost. 416/2000; *cfr.* pure Cass., ord 381/2000)».

La questione di legittimità costituzionale, cui la Corte di cassazione ha fatto riferimento, appare rilevante nel caso in esame, con riguardo alla modalità della tenuta delle scritture contabili della società Avicola S. Chiara, e posto che alcuni comportamenti posti in essere dalla società, quali emergono dagli atti, sono suscettibili di essere

positivamente valutati come comportamenti concludenti ai fini delle previsioni normative di cui all'art. 1, comma 1, del decreto presidenziale n. 442 del 1997 ed all'art. 4, comma 10, della legge n. 342 del 2000. Si tratta di circostanze di fatto che potrebbero comportare il diritto al rimborso richiesto dalla società Avicola S. Chiara, ove non sussistesse il divieto di legge.

La questione relativa a tale divieto appare, per altro verso, non manifestamente infondata, alla luce dell'orientamento della Corte costituzionale menzionato dalla Corte di cassazione, relativo a una fattispecie legale del tutto analoga. Sarà sufficiente richiamare la massima n. 25712, relativa alla citata sentenza n. 416 del 2000, secondo cui «È costituzionalmente illegittimo l'art. 7, comma 10, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, limitatamente alle parole "e non danno luogo a rimborso". L'esclusione della possibilità di rimborso prevista dall'art. 7 in argomento — che ha concesso, retroattivamente, la cumulabilità e reiterabilità delle agevolazioni fiscali per l'acquisto della prima casa rispettivamente previste dall'art. 2, d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, convertito nella legge 5 aprile 1985, n. 118, e dall'art. 1 della legge 22 aprile 1982, n. 168 — determina una ingiustificata disparità di trattamento in danno di quei contribuenti che prima dell'instaurazione o nelle more del giudizio tributario diretto ad ottenere il cumulo dei benefici, abbiano provveduto al pagamento dell'imposta calcolata senza tenere conto, ovviamente, della nuova normativa entrata in vigore successivamente ma con effetto retroattivo. Risulta, altresì, violato il principio di ragionevolezza per l'intrinseca contraddittorietà tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata [...]».

Nella specie, sembra violare il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione la norma del citato art. 4, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 342, laddove, irragionevolmente, essa detta: «Non si fa luogo a restituzione di imposte, soprattasse e pene pecuniarie già pagate»: anche in questo caso, si pone il problema del rispetto del principio di uguaglianza, in relazione al quale, nel precedente sopra richiamato, il giudice delle leggi ha osservato che «Questi contribuenti vengono [...] sottoposti ad un regime differenziato in ragione di una circostanza (intervento pagamento, o meno, della maggiore imposta richiesta dall'ufficio) del tutto neutra (e, di fatto, contingente e casuale) rispetto alla ragione sottesa alla previsione dell'agevolazione fiscale; tanto più che il pagamento dell'imposta nelle more del giudizio tributario rappresenta una conseguenza normale dell'imposizione fiscale, in considerazione della progressiva eseguibilità dell'atto impugnato secondo lo stato in cui versa il giudizio».

Ai medesimi principi la Corte si ispira nella sentenza di accoglimento n. 320 del 2005, relativa alla norma di cui all'art. 39 della stessa legge 21 novembre 2000, n. 342.

La questione rilevata va, dunque, rimessa alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del giudizio tributario in corso.

Trattandosi di «Norma interpretativa», secondo la rubrica dell'articolo in esame, e comunque di norma che riguarda la portata applicativa del citato art. 1, comma 1, del d.P.R. 10 novembre 1997, n. 442, la questione va sollevata in relazione ai suoi rapporti con tale precedente norma.

*P. Q. M.*

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

1) *Sollewa, perché rilevante e non manifestamente infondata, con riguardo all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 4, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 342, laddove si dispone che «Non si fa luogo a restituzione di imposte, soprattasse e pene pecuniarie già pagate», in relazione all'art. 1, comma 1, del d.P.R. 10 novembre 1997, n. 442;*

2) *Ordina la sospensione del presente giudizio tributario per pregiudizialità costituzionale;*

3) *Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in Roma;*

4) *Ordina la notificazione del presente provvedimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti di causa;*

5) *Ordina la comunicazione della presente ordinanza ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

6) *Manda alla cancelleria per gli adempimenti.*

Così deciso in Cagliari, il 27 febbraio 2006.

*Il Presidente estensore: PISOTTI*

## N. 202

*Ordinanza del 13 ottobre 2006 emessa dalla Commissione tributaria regionale della Sicilia  
Sezione staccata di Siracusa, sul ricorso proposto da giudice Vera contro Agenzia delle Entrate - Ufficio di Siracusa*

**Imposte e tasse - Imposta sul reddito delle persone fisiche (I.R.PE.F.) - Accertamento con adesione del contribuente (nella specie, società in accomandita semplice) ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA - Accertamento parziale nei confronti delle persone fisiche che non hanno definito i redditi prodotti in forma associata - Onere in capo al socio contribuente di dimostrare il minore reddito percepito - Asserita lesione del diritto di difesa (avuto riguardo, altresì, all'esenzione legislativa dall'obbligo di tenuta a fini fiscali delle scritture e dei documenti contabili relativi all'esercizio oggetto dell'accertamento, con la sola esclusione dei registri IVA).**

- Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, art. 9-*bis*, comma 18, convertito con modificazioni in legge 28 maggio 1997, n. 140.
- Costituzione, art. 24.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE

Ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 4361/02, depositato il 7 novembre 2002, avverso la sentenza n. 327/04/2001 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Siracusa contro Agenzia delle Entrate - Ufficio di Siracusa, proposto dal ricorrente Giudice Vera, via Vanvitelli, 19 - 96100 Siracusa, difeso da dott. Confalone Giovanni, via Arsenale, 44/46 - 96100 Siracusa. SR

Atti impugnati: Avviso di accertamento n. 6820010935 - IRPEF 1993.

La Commissione tributaria regionale della Sicilia, sezione XVI, esaminato l'appello proposto da Giudice Vera avverso la sentenza n. 327, emessa il 31 ottobre 2001 dalla Commissione tributaria provinciale di Siracusa, osserva.

Il 6 ottobre 2000 la signora Vera Giudice, propose ricorso dinanzi alla Commissione provinciale di Siracusa contro l'avviso di accertamento, notificatole dall'Ufficio Distrettuale II.DD. di Siracusa, col quale veniva elevato il suo reddito di partecipazione alla società «Giudice Vera & C. s.a.s.», relativamente all'anno 1993, dall'importo dichiarato di L. 6.758.000 a quello di L. 7.782.000, recuperando a tassazione la differenza di L. 1.024.000, ed irrogando le relative sanzioni.

L'accertamento era stato effettuato ai sensi dell'art. 41-*bis* del d.P.R. n. 600/1973, ed era fondato sull'art. 9-*bis*, comma 18, del d.l. 28 marzo 1997, n. 79, secondo il quale «L'intervenuta definizione da parte delle società od associazioni di cui all'art. 5 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, ovvero da parte del titolare di azienda coniugale non gestita in forma societaria costituisce titolo per l'accertamento, ai sensi dell'art. 41-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni ed integrazioni, nei confronti delle persone fisiche che non hanno definito i redditi prodotti in forma associata. In tal caso i termini previsti dall'art. 43 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 sono prorogati di due anni».

Orbene, nella fattispecie in esame, la società «Giudice Vera & C.» aveva definito per l'anno 1993 un maggior reddito di L. 1.969.000, rilevate ai fini dell'IRPEF dovuta dai singoli soci.

Poiché la signora Giudice era socia al 52% della predetta società, secondo l'Ufficio avrebbe dovuto dichiarare un reddito pari al 52% di quello definito dalla società, quindi complessivamente L. 7.782.000.

Avendo invece dichiarato un reddito inferiore (come si è detto, L. 6.758.000), l'Ufficio aveva recuperato a tassazione la differenza.

Osservava la contribuente che il precetto contenuto nel citato art. 9-*bis* del d.l. n. 79/1997 avrebbe potuto applicarsi solo ai soci di società che avessero definito il loro reddito successivamente all'entrata in vigore dello stesso decreto-legge, e non ai soci di società che, come la «Giudice Vera & C.», avevano definito in base al precedente d.l. 30 settembre 1994, n. 564, artt. 2-*bis* e 3.

La Commissione di I grado respinse il ricorso.

Tale decisione è stata impugnata dalla contribuente, che ha reiterato le argomentazioni svolte in prime cure.

La Commissione osserva.

L'istituto della definizione per adesione era stato introdotto dal d.l. 30 settembre 1994, n. 564, artt. 2-*bis* e 3.

La possibilità dell'adesione era limitata ai redditi di impresa e di lavoro autonomo, e doveva essere esercitata entro il 15 dicembre 1995.

Nulla diceva la legge sui soggetti titolari dei predetti redditi, che potevano perciò essere individui o società.

Nel caso quindi di redditi prodotti in forma associata la definizione avrebbe potuto essere chiesta sia dalla società che dai soci, oppure solo dalla società oppure ancora solo dai singoli soci.

La legge in parola, all'art. 3, comma 2, prevedeva la successiva emanazione di regolamenti di attuazione, che avrebbero dovuto essere adottati non con decreto ministeriale, che, com'è noto, è un atto amministrativo, bensì con decreto presidenziale, che costituisce invece atto legislativo.

Il decreto presidenziale è stato emesso in data 13 aprile 1995, n. 177. All'art. 3, comma 3, regola i rapporti tra società e soci, stabilendo che «Le persone fisiche che percepiscono redditi prodotti in forma associata possono definire tali redditi sulla base della definizione accettata dalla società, versando le somme dovute...».

Quindi «possono» non «debbono». Chiaramente si trattava di una norma posta a favore del contribuente, non certo del fisco.

L'argomento viene poi ripreso nell'art. 9-*bis* del d.l. 28 marzo 1997, n. 79, il quale, da un lato, riapre i termini della definizione per adesione, portandoli dal 15 dicembre 1995 al 31 luglio 1997; dall'altro istituisce a carico delle persone fisiche titolari di redditi prodotti in forma associata, non più una facoltà bensì un obbligo «relativo» di definire i loro redditi sulla base della definizione compiuta dalla società.

In difetto l'Ufficio ha titolo per eseguire accertamento nei confronti del socio ai sensi dell'art. 41-*bis* del d.P.R. n. 600/1972.

In altre parole la definizione compiuta dalla società fa sorgere a carico dei soci la presunzione relativa di avere percepito, pro-quota, i redditi che la società stessa ha definito.

Pertanto sarà il socio, e non l'Ufficio, a dover dimostrare che quei redditi non sono stati effettivamente percepiti, o lo sono stati in misura inferiore.

L'applicazione di questa norma ha provocato dei contrasti interpretativi, in quanto i contribuenti l'hanno interpretata in senso restrittivo, affermando che essa riguarda solo i casi in cui la società abbia richiesto la definizione successivamente all'entrata in vigore di quest'ultima legge, mentre il Fisco sostiene che deve estendersi anche all'ipotesi in cui la società abbia definito i redditi anteriormente al 15 dicembre 1995.

Ritiene questa Commissione che la tesi prospettata dall'Ufficio sia condivisibile.

Va subito rilevato che non si discute qui della retroattività della legge. La legge in esame non è retroattiva.

Quindi se l'Ufficio ha già fatto l'accertamento, o l'iscrizione a ruolo, o ha notificato la cartella esattoriale, non può tornare sui suoi passi.

L'argomento testuale su cui fanno leva i contribuenti lo si trova nel comma 17 dell'art. 9-*bis* del citato d.l. 28 marzo 1997, n. 79, il quale così recita: «Sono fatti salvi gli effetti delle definizioni perfezionate alla data del 15 dicembre 1995».

Quindi, si dice, se la definizione ha già prodotto i suoi effetti, non può produrne altri a carico del socio-contribuente.

Si osservi però.

1) In primo luogo un argomento di tecnica legislativa.

Infatti quando una legge vuole regolare i propri rapporti con altre leggi precedenti, emana le cosiddette «norme transitorie», che abitualmente sono inserite nell'ultimo o in uno degli ultimi articoli della legge stessa.

Non succede mai che siano inseriti a metà legge.

Nella fattispecie in esame invece il principio invocato dai contribuenti è stato inserito nel comma 17 dell'art. 9-*bis* della legge. Il che fa intendere che si riferisca solo alle norme dettate nei commi precedenti, in particolare il comma 150, che dice:

«L'intervenuta definizione dell'accertamento con adesione per gli anni pregressi inibisce la possibilità per l'Ufficio di effettuare per lo stesso periodo d'imposta l'accertamento di cui all'art. 38, commi dal quarto al settimo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni ed integrazioni», e il comma 16, che dice: «La definizione non può essere effettuata se, entro il 30 aprile 1997, è stato notificato processo verbale di constatazione con esito positivo ai fini delle imposte sul reddito o dell'imposta sul valore aggiunto, ovvero notificato avviso di accertamento, ad eccezione degli avvisi di accertamento di cui all'art. 41-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni ed integrazioni, relativi a redditi oggetto dell'accertamento con adesione, a condizione che il contribuente versi entro il 31 luglio 1997 le somme derivanti dall'accertamento parziale».

La norma in esame quindi non è applicabile anche al successivo comma 18, che concerne gli effetti sui soci della definizione richiesta e accettata dalla società.

2) In secondo luogo, una legge, qualsiasi legge, non produce effetti nei confronti di chicchessia, ma solo nei confronti di coloro, ai quali la legge si indirizza, o che comunque siano entrati in relazione con lei.

Nel caso in esame, la legge ha prodotti effetti definitivi nei confronti di coloro, società o soci, che ne hanno chiesto l'applicazione, non nei confronti di coloro, che se ne sono mantenuti estranei.

3) Terzo argomento. Quali sono gli effetti prodotti dall'adesione?

È la legge stessa che lo precisa, nell'art. 8 del regolamento emanato col d.P.R. 13 aprile 1995, n. 177, articolo intitolato appunto «Effetti dell'adesione».

Tra gli effetti elencati da detta norma non rientra quello di precludere all'Ufficio di compiere accertamenti, ai sensi dell'art. 41-*bis* d.P.R. n. 600/1973, nei confronti del socio che non abbia definito i propri redditi di partecipazione.

4) L'interpretazione restrittiva introdurrebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra i contribuenti, soci di società che abbiano definito con adesione entro il 15 dicembre 1995, e i contribuenti, soci di società che invece abbiano definito successivamente a tale data, approfittando della riapertura dei termini.

5) Quinto argomento, di natura testuale.

Il comma 18 dell'art. 9-*bis* in esame usa tempi verbali tutti al passato, il che lascia intendere che si riferisca anche alle definizioni pregresse.

Infatti così recita: «L'intervenuta definizione da parte delle società o associazioni .... costituisce titolo per l'accertamento .... nei confronti delle persone fisiche che non hanno definito i redditi prodotti in forma associata».

Quindi dice «L'intervenuta definizione da parte delle società», invece di dire: «La definizione che le società faranno ai sensi della presente legge».

Dice: «L'intervenuta definizione costituisce titolo nei confronti delle persone fisiche che non hanno definito i redditi prodotti in forma associata», invece di dire: «Costituisce titolo nei confronti delle persone fisiche che non definiranno i redditi prodotti in forma associata».

6) Ultimo argomento. Il citato art. 9-*bis*, comma 18, ultima parte, stabilisce che «I termini previsti dall'art. 43 del citato d.P.R. n. 600 del 1973 sono prorogati di due anni».

Se, come sostiene la ricorrente, tale norma riguardasse solo le definizioni per adesione perfezionate dalle società successivamente alla sua entrata in vigore, i termini ordinari fissati dall'art. 43 sarebbero più che sufficienti, e non si capirebbe la necessità di una loro proroga.

Considerato quindi che il principio dettato dall'art. 9-bis, comma 18, d.l. n. 79/1997 riguardi anche le definizioni per adesione perfezionate dalle società nei termini fissati dall'art. 3 del d.l. 30 settembre 1994, n. 564, cioè entro il 15 dicembre 1995, ritiene questa Commissione che la norma in esame violi l'art. 24 della Costituzione italiana, in quanto essa rende, se non impossibile, quantomeno molto difficile l'esercizio del diritto di difesa da parte del contribuente.

Tale norma infatti, stabilendo che «L'intervenuta definizione da parte delle società .... costituisce titolo per l'accertamento, ai sensi dell'art. 41-bis del d.P.R. n. 600/1973, nei confronti delle persone fisiche che non hanno definito i redditi prodotti informa associata ....» pone in buona sostanza a carico del contribuente l'onere di dimostrare che la società ha prodotto in realtà un reddito inferiore a quello definito, e che in conseguenza anche lui, in quanto socio, ha percepito un reddito inferiore a quello che, in base ad una semplice operazione aritmetica non supportata da alcuna prova, gli si vorrebbe attribuire.

Questa dimostrazione rischia di diventare una *probatio diabolica* quando, come nel caso oggetto della presente controversia, sia passato troppo tempo tra la definizione effettuata dalla società e l'accertamento a carico del socio.

Infatti le uniche prove che il socio possa opporre all'accertamento presuntivo compiuto dall'Ufficio, sono costituite dalle scritture contabili tenute dalla società.

Ma a distanza di oltre due anni dalla definizione è improbabile che la società abbia conservato la sua contabilità, anche perché l'art. 2-bis, comma 8, del d.l. n. 564/1994 stabilisce che «I contribuenti che aderiscono all'accertamento di cui al presente articolo non sono tenuti ai fini fiscali alla conservazione delle scritture e dei documenti contabili relativi dall'esercizio, oggetto dell'accertamento, con la sola esclusione dei registri IVA».

Il contribuente si troverebbe quindi nell'impossibilità di provare il suo buon diritto.

*P. Q. M.*

*Nel giudizio di appello promosso da Giudice Vera, con ricorso depositato il 6 novembre 2002, avverso la sentenza n. 327, emessa il 31 ottobre 2001 dalla Commissione tributaria provinciale di Siracusa, solleva d'ufficio l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 9-bis, comma 18, del d.l. 28 marzo 1997, n. 79, interpretato nel senso che esso si applichi anche ai soci di società che abbiano definito i loro redditi con adesione entro il termine del 15 dicembre 1995, fissato dagli artt. 2-bis e 3 del precedente d.l. n. 564/1994.*

*All'uopo dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, e sospende il giudizio in corso.*

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

Siracusa, addì 20 luglio 2006

*Il Presidente:* BENANTI

07C0441

N. 203

*Ordinanza del 13 aprile 2006 emessa dal Tribunale di Torino  
nel procedimento penale a carico di Deguig Abdelmjid*

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Il giudice dott. Quinto Bosio,

Letti gli atti del procedimento penale n. 9509/06 R.G. N.R. nei confronti di Deguig Abdelmjid, nato a Kouribga (Marocco) il 28 marzo 1983, imputato, del reato di cui all'art. 14, comma 5-ter primo periodo, come modificato dalla legge 12 novembre 2004, n. 271, perché, cittadino straniero, destinatario di provvedimento del Questore di Torino, (notificatogli il 24 agosto 2005 a seguito di decreto di espulsione del prefetto fondato sui motivi di cui alla lettera *b*) dell'art. 13, comma 2, citato), con intimazione di allontanarsi dal territorio entro cinque giorni, non ottemperava alla stessa, trattenendosi nello Stato ove veniva reperito.

Accertato in Torino l'11 aprile 2006.

O S S E R V A

L'imputato, tratto arresto in data l'11 aprile 2006 per violazione all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, modificato dall'art. 1, commi 5-bis e 6 della legge 12 novembre 2004, n. 271, veniva presentato dal pubblico ministero, per la convalida dell'arresto ed il conseguente giudizio direttissimo, all'udienza del 13 aprile 2006. Convalidato l'arresto e disposta l'immediata liberazione dell'arrestato, non avendo il p.m. richiesto l'adozione di alcuna misura cautelare, in base alla richiesta dell'imputato si procedeva con rito abbreviato. All'esito della discussione questo giudice ritiene di dover sollevare incidente di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5-bis, legge citata nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, pena edittale che consente anche l'adozione delle misure cautelari di cui agli artt. 280 e segg. c.p.p.

La rilevanza della questione risiede nel fatto che, qualora si dovesse pervenire ad un giudizio di colpevolezza del Deguig, sarebbe comminata la pena prevista dalla norma della cui legittimità costituzionale si dubita ed al cui riguardo si svolgono i seguenti rilievi.

La permanenza in Italia dello straniero «senza giustificato motivo» e nonostante il provvedimento del questore di lasciare il territorio nazionale entro cinque giorni in caso di impossibilità di trattenimento presso un centro di permanenza temporanea o di scadenza del termine di permanenza senza esecuzione dell'espulsione nel testo originario dell'art. 14, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, era sprovvista di specifica sanzione, pur essendo controverso se fosse sanzionabile penalmente col ricorso alla disposizione generale di cui all'art. 650 c.p.

La legge 30 luglio 2002, n. 189, ha introdotto una fattispecie contravvenzionale *ad hoc* punibile con l'arresto da sei mesi ad un anno, con arresto obbligatorio del contravventore e sua espulsione eseguita tramite accompagnamento coattivo alla frontiera.

Caduta la porzione della norma che prevedeva l'arresto obbligatorio per effetto della sentenza della Corte costituzionale in data 15 luglio 2004, n. 223, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quiquies* per contrasto con gli artt. 3 e 13 Cost. «nella parte in cui stabilisce che per il reato previsto dal comma 5-*ter* del medesimo art. 14 è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto», interveniva il legislatore con la legge 12 novembre 2004, n. 271, operando un ampio rimaneggiamento della norma e reintroducendo l'arresto obbligatorio per le fattispecie trasformate in delitto.

Tale intervento ha determinato un effetto pirotecnico nel magma indifferenziato della previgente fattispecie, che sanzionava in modo identico le permanenze ingiustificate nel territorio in violazione dei provvedimenti del questore che davano esecuzione a provvedimenti di espulsione ministeriali o prefettizi.

Ora la stessa condotta diventa un delitto ovvero rimane una contravvenzione ovvero non configura alcun illecito penale (esiste soltanto la sanzione amministrativa dell'accompagnamento alla frontiera) a seconda della provenienza e della natura dell'espulsione presupposta.

Pertanto, permane l'illiceità penale nel caso di espulsione pronunciata dal prefetto cui è data esecuzione da parte del questore. Se essa è stata disposta per ingresso illegale sul territorio nazionale «ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettere a) e c)» ovvero per aver omesso di richiedere il permesso di soggiorno nel termine di legge, il reato di inottemperanza, senza giustificato motivo, all'ordine del questore è un delitto punito con la reclusione da uno a quattro anni; se il motivo che ha determinato l'espulsione è la mancata richiesta del rinnovo del permesso di soggiorno scaduto da più di sessanta giorni, resta l'illecito contravvenzionale punito con l'arresto da sei mesi ad un anno.

Se l'ingiunzione del questore è attuativa di una espulsione disposta dal Ministro dell'interno «per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato» (es. espulsione per i motivi suddetti di donna incinta di cui si ignora la nazionalità e, pertanto, non suscettibile di esecuzione immediata con accompagnamento alla frontiera), la sua inosservanza non è assistita dalla tutela penale in quanto le ragioni dell'espulsione avvengono per tipologie non omologhe a quelle per le quali è dato ricorrere da parte del prefetto (cui nell'esempio citato sarebbe precluso il rinvio della straniera allo stato di appartenenza), né è dato avvalersi di operazioni ermeneutiche basate sull'analogia, vietata nel campo penale.

Il reato per cui è stato tratto in arresto Deguig Abdelmjid e per il quale il p.m. ha proceduto con giudizio direttissimo configura, in base alla nuova normativa, una delle ipotesi delittuose che hanno avuto un notevole inasprimento di pena e che, ad avviso di questo, presenta profili di incostituzionalità con riferimento ai citati articoli della Costituzione.

È insegnamento costante di codesta Corte che uno scrutinio che investa direttamente il merito delle scelte sanzionatorie del legislatore è possibile soltanto ove «l'opzione normativa contrasti con il principio di eguaglianza, sotto il profilo dell'assoluta arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza» (sentenze n. 206 del 2003, n. 287 del 2001 e n. 313 del 1995 nonché ordinanze n. 323 del 2002, n. 110 del 2002, n. 144 del 2001 e n. 58 del 1999).

Occorre, in altri termini, interrogarsi «sul perché una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica equiparazione (oppure, a seconda dei casi, quella specifica distinzione), traendone, quindi, le debite conclusioni in punto corretto uso del potere normativo.

Solo nel caso in cui una siffatta verifica dovesse evidenziare una carenza di causa o ragione della disciplina introdotta potrà dirsi realizzato un vizio di legittimità costituzionale della norma, proprio perché fondato sulla irragionevole omologazione di situazioni diverse» (sentenze n. 5 del 2000 e n. 89 del 1996).

Il giudizio presuppone l'individuazione di un *tertium comparationis*, rappresentato da fattispecie omologhe a quella prevista dalla norma censurata, ricavabili da norme incriminatrici poste a tutela degli stessi interessi (individuati nell'ordine e nella sicurezza pubblica) e strutturanti con modalità identiche o, quantomeno, analoghe la condotta (sentenze n. 409 del 1989 e n. 341 del 1994). Nel caso in argomento sono ipotizzabili due raffronti della norma che si censura: uno ristretto alle fattispecie previste dall'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998, l'altro con fattispecie non contemplate dalla disciplina sull'immigrazione.

Con riferimento al primo profilo si osserva che la norma in esame non mira a reprimere la semplice clandestinità, che continua a restare penalmente irrilevante, ma quella qualificata dal previo ordine del questore di lasciare il territorio nazionale.

Pertanto si vuole combattere il fenomeno della irregolare permanenza dello straniero nel territorio dello Stato, di per sé considerato come lesivo dell'ordine pubblico.

Ora, se questa è la funzione della comminatoria penale, già non si comprende perché alcune ipotesi di irregolare permanenza (e si tratta di casi di alto allarme sociale perché riferibili a stranieri espulsi dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico e sicurezza pubblica), diversamente da quanto accadeva in precedenza, non configurino ora alcun reato.

Non solo, altre condotte che parimenti si sostanziano in inosservanza di omologhi provvedimenti della stessa autorità (questore), sono puniti in forma differenziata nonostante ledano lo stesso interesse.

Si è già osservato che l'elemento differenziatore prescelto dal legislatore non è la condotta, ma il fatto che ha determinato il provvedimento di espulsione.

Lo straniero regolarmente soggiornante, il cui permesso sia scaduto senza che sia stato chiesto il rinnovo nei sessanta giorni successivi alla scadenza, fruisce di un doppio trattamento di favore: la sua espulsione non viene in prima battuta eseguita coattivamente, ma riceve soltanto l'intimazione a lasciare il territorio nazionale entro quindici giorni dalla notificazione del provvedimento; inoltre, se si trattiene in spregio all'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato, è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno.

Viceversa lo straniero che sia stato espulso o perché entrato in Italia sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto, o perché si è trattenuto nel territorio dello Stato senza aver chiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato o perché appartiene a taluna delle categorie indicate nell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come sostituito dall'art. 2 della legge 3 agosto 1988, n. 327, o nell'art. 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall'art. 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646, è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

Ne discende che condotte analoghe a quella contravvenzionale in precedenza indicata sono sanzionate, non solo a titolo di delitto, ma con una pena il cui minimo è parametrato al massimo dell'unica fattispecie rimasta di natura contravvenzionale.

Ora, se il principio di uguaglianza esige che «la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso in modo che il sistema sanzionatorio adempia, nel contempo, alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali» (sentenza n. 409 del 18 luglio 1989), tutte le condotte di trattenimento dello straniero nel territorio italiano ledono con modalità oggettive identiche lo stesso bene.

È, infatti, dalla inosservanza dell'ordine del questore di lasciare entro cinque giorni il territorio nazionale che prende avvio l'aggressione al bene giuridico tutelato ed in cui si sostanzia la colpevolezza dell'autore del fatto.

Differenziare identiche fattispecie (talune penalmente indifferenti, altre punite in modo lieve, altre in modo estremamente pesante) in base a situazioni che precedono la condotta e non rivelano una reale dannosità sociale, significa disancorare il giudizio di offensività (che costituisce la sintesi della relazione sussistente tra il bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice e il fatto) dal fatto stesso; significa, in ultima analisi, sanzionare in modo differenziato, e perciò, arbitrario ed irragionevole, situazioni omologhe.

La comparazione si presenta fattibile anche con altre norme incriminatrici presenti in campi diversi dalla materia dell'immigrazione.

Così appare simile alla fattispecie in esame quella prevista dall'art. 650 c.p., laddove punisce con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda l'inottemperanza ad un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico. Tutela parimenti tale interesse la violazione del provvedimento di rimpatrio emesso dal questore ai sensi dell'art. 2 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e punita con l'arresto da uno a sei mesi.

Al riguardo pare interessante notare come con l'entrata in vigore del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, la giurisprudenza si fosse posto il problema se l'inosservanza da parte dello straniero della intimazione di lasciare il territorio dello Stato fosse rapportabile alla violazione dell'art. 650 c.p. e si dovesse applicare la pena prevista da tale norma.

La risposta era stata negativa sol perché si era osservato che per la violazione era prevista la sanzione amministrativa dell'immediato accompagnamento alla frontiera ai sensi dell'art. 7, comma 9 del d.l. citato, disposizione speciale rispetto alla generica previsione di cui all'art. 650 c.p. (Cass. pen. sez. I, 26 marzo 1998, n. 1229).

Tutto ciò dimostra la stretta parentela esistente tra la norma contenuta nel codice penale e quella speciale prevista nel campo dell'immigrazione, parentela non rinnegata dalla formulazione in termini di «reato di flagranza», modulata sulla persistente illiceità del trattenersi in Italia, situazione che comunque consegue ad una ingiustificata non attivazione a fronte del provvedimento di allontanamento del questore.

Si deve ancora tener presente che l'espulsione può essere disposta dal prefetto per le stesse categorie di persone destinatarie del provvedimento di rimpatrio con una comunanza di esigenze di tutela della sicurezza pubblica davvero eclatante.

Eppure, a fronte delle stesse esigenze di tutela della collettività, il trattamento sanzionatorio appare smaccatamente differenziato e ben più favorevole per il cittadino, che, per quanto pericoloso egli sia, non può essere allontanato dal territorio nazionale.

Non solo, come tra breve si vedrà, la irragionevole ed arbitraria disparità di trattamento di situazioni omologhe sfavorisce lo straniero e lo discrimina dal cittadino con riferimento ad uno dei diritti fondamentali (libertà personale).

Esiste stretta connessione tra il principio di proporzionalità della pena, ricavabile dall'art. 3 Cost., e la finalità rieducativa della sanzione criminale sancita dall'art. 27, terzo comma Cost., finalità non limitata alla sola fase dell'esecuzione, essendo «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue: tale finalità implica un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sentenza n. 313 del 1990).

Pertanto è stato affermato che «la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale» provocata dalla previsione di una sanzione penale manifestamente eccessiva rispetto al disvalore dell'illecito «produce ... una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, terzo comma, Costituzione, che di quella libertà costituisce una garanzia istituzionale in relazione allo stato di detenzione» (sentenza 343 del 1993).

A fronte di ciò, occorre domandarsi: a due anni di distanza dall'emanazione della legge n. 189/2002 il sensibile inasprimento di pena per molte delle ipotesi di inottemperanza da parte dello straniero all'ordine del questore è almeno giustificato da finalità generalpreventive? La risposta pare essere negativa se si osserva il fenomeno dell'immigrazione clandestina nella sua dimensione storica (e comunque i mutamenti sanzionatori non paiono rapportabili all'eventuale modesto incremento dei flussi migratori). In ogni caso non va dimenticato quando osservato, in via generale, da codesta Corte e cioè che «il principio di proporzionalità ... nel campo del diritto penale equivale a negare legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e valori offesi dalle predette incriminazioni» (sentenza n. 409 del 1989).

Peraltro, leggendo la relazione all'emendamento del d.l. n. 241/2004, che ha introdotto una così elevata sanzione, si nota come i relatori giustificino la modifica legislativa soltanto con riferimento alla necessità di adeguarsi alla sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2004 che aveva ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 14, comma 5-*quiquies* della legge sull'immigrazione «nella parte in cui stabilisce che per il reato previsto dal comma 5-*ter* del medesimo art. 14 è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto» per la manifesta irragionevolezza della previsione di una misura precautelare non suscettibile di sfociare in alcuna misura cautelare in base al vigente ordinamento processuale.

In altri termini la trasformazione in delitto e l'aumento di pena è stato dettato dal solo scopo di ripristinare l'arresto obbligatorio ritenuto illegittimo dalla Corte; non a caso il limite edittale massimo della pena è fissato in quattro anni di reclusione, presupposto minimo per l'adozione della custodia cautelare in carcere (art. 280, comma 2 c.p.p.).

Pertanto la risposta sanzionatoria è stata scollegata dal grado di offensività della condotta e strumentalizzata ad una finalità meramente processuale, quella di giustificare l'arresto obbligatorio in flagranza e di garantire lo svolgimento del giudizio direttissimo in tutte le ipotesi previste dal codice di procedura penale.

Ora, se si ritorna al raffronto tra la disciplina dell'ingiustificato trattenimento in Italia dello straniero e l'inosservanza del provvedimento di rimpatrio si osserva un differente ed incomprensibile trattamento del bene della libertà personale nel caso in cui i destinatari siano le persone pericolose di cui all'art. 1 legge n. 1243/1956; e ciò nonostante codesta Corte abbia affermato che «per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risulterne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (sentenza n. 105 del 2001).

In conclusione, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata per le ragioni appena esposte la questione sopraindicata

*P. Q. M.*

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

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché valuti la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter prima parte, d.lgs. n. 286/1998 come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, legge 12 novembre 2004, n. 271 (che ha convertito in legge con modificazioni il d.l. 14 settembre 2004, n. 241) nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma della Costituzione e sospende 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.*

Torino, addì 13 aprile 2006

*Il giudice:* BOSIO

07C0442

## N. 204

*Ordinanza del 27 luglio 2006 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Roma  
sul ricorso proposto da Salvi Piero contro Agenzia delle entrate - Ufficio di Civitavecchia ed altro*

- Imposte e tasse - Autoveicoli (tassa sugli) - Determinazione della tassa - Omessa previsione legislativa di un meccanismo atto a determinare la progressività in diminuzione dell'imposta in coerenza con l'asserita riduzione di valore del bene nel tempo - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di capacità contributiva e di progressività del sistema tributario - Asserita lesione dei principi costituzionali in materia di proprietà privata.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1953, n. 39, artt. 2, 3, 5 e tariffa «A» allegata; decreto ministeriale 27 dicembre 1997, art. 1.
  - Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 53, comma secondo.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA

ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 5133/05 depositato il 10 marzo 2005, avverso Cartella di pagamento n. 03220025 72 tasse auto 1998 contro Agenzia entrate ufficio Civitavecchia proposto dal ricorrente: Salvi Piero, piazza della Repubblica, 5, S. Severa no - 00059 Tolfa (RM), difeso da st. avv. Nicoletta Lalli, via Germanico, 96 - 00192 Roma; terzi chiamati in causa: Conc. Roma Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., via dei Normanni, 5 - 00184 Roma.

Visto il ricorso proposto da Piero Salvi, rappresentato e difeso dall'avv. Nicoletta Lalli presso il cui studio in Roma, via Germanico, 96, elegge domicilio giusta delega a margine del ricorso;

Contro l'Agenzia delle Entrate di Civitavecchia.

Viste le eccezioni proposte dal ricorrente che eccepiva in particolare la tardività della richiesta impositiva e, in subordine, l'eccessivo valore.

Vista la costituzione in giudizio dell'Ufficio che eccepiva che il termine di prescrizione era quello decennale.

La costituzione in giudizio del Concessionario che eccepiva la sua mancanza di potere di procedere al discarico del ruolo.

Esaminati gli atti, ritenuto pregiudiziale sollevare questione di legittimità costituzionale per i motivi appresso indicati.

Ha emesso la seguente ordinanza.

È necessario, prima di entrare nel merito della causa, premettere un breve *escursus* delle normative che hanno regolato nel tempo e regolano tutt'ora il pagamento dell'imposta sugli autoveicoli e motoveicoli e i motivi che hanno giustificato la loro trasformazione nel tempo.

Fino all'entrata in vigore del d.l. 30 dicembre 1982 n. 953 convertito il legge n. 53 del 28 febbraio 1983 l'imposta sugli autoveicoli era una tassa di circolazione.

Il suo pagamento, infatti, aveva uno scopo ben preciso: quello di contribuire alle spese di mantenimento delle opere pubbliche viarie in ragione della grandezza e, di conseguenza, del maggior consumo che i veicoli più grandi e più potenti causavano alla rete viaria pubblica. Quindi tale imposta aveva, secondo il legislatore, un preciso scopo risarcitorio. Tale inquadramento giuridico portava a due conseguenze importanti necessarie a giustificare la natura dell'imposta di circolazione.

La prima conseguenza era che l'ammontare dell'imposta era calcolata in base ai cavalli fiscali che non corrispondono tecnicamente in modo assoluto agli attuali KW e, tantomeno, agli allora già esistenti cavalli vapore (o agli attuali KW parimenti espressioni ambedue la potenza del motore) ma dall'insieme di parametri determinati dalla potenza del motore, dalla sua cilindrata e della grandezza fisica del veicolo (vedi tabella allegata alla legge 463/55, necessari a determinare la capacità di maggiore o minore usurabilità delle vie pubbliche e, di conseguenza, calibrarne l'ammontare.

La seconda conseguenza era costituita dalla circostanza che tale imposta doveva essere pagata solo in caso di utilizzo effettivo del mezzo. Infatti, se per motivi vari il proprietario non utilizzava il mezzo per un periodo di tempo era esentato dal pagare l'imposta per tale periodo.

Infine non è da trascurare anche il fatto che la ricevuta del pagamento doveva essere affissa sul parabrezza dell'auto e ciò a riprova che esso costituiva un elemento indispensabile, al pari della carta di circolazione o di proprietà, che doveva accompagnare il veicolo affinché esso fosse autorizzato a marciare.

Quindi nella vigenza della normativa precedente all'entrata in vigore della legge n. 53/1983, non vi è ombra di dubbio che la natura dell'imposta era quella di un'imposta risarcitoria con tutte le conseguenze collegate a tale sua natura e che si sono sopra riportate.

Successivamente, con l'entrata in vigore della legge n. 53 del 28 febbraio 1983 la natura della stessa imposta cambia radicalmente.

Probabilmente tale modifica è stata causata da motivi di natura economico-finanziaria del Paese e diretta ad ottenere un'entrata fissa e non eventuale.

Ma, per il caso in esame, non è necessario indagare i motivi che hanno spinto il legislatore a modificare la natura giuridica della tassa attualmente vigente ma è necessario ed indispensabile individuare la sua intrinseca natura.

L'art. 5, comma 28 della legge citata recita «a decorrere dal 1° gennaio 1983 i veicoli e gli autoscafi sono soggette alle tasse stabilite dalle tariffe annesse alla legge n. 463/1955 per effetto della loro iscrizione nei rispettivi registri pubblici». Il comma successivo recita «al pagamento delle tasse di cui al comma precedente sono tenuti coloro che, alla scadenza del ... *omissis* ... risultano essere proprietari dal pubblico registro automobilistico, per i veicoli in esso iscritti, e dai registri di immatricolazione per i rimanenti veicoli ed autoscafi. L'obbligo di corresponsione del tributo cessa con la cancellazione dei veicoli e degli autoscafi dai predetti registri... *omissis* ... per i veicoli, gli autoscafi ed i motori fuoribordo l'obbligo di pagamento sussiste solo per i periodi di imposta nei quali vengono utilizzati».

Dal contesto di tale norma appare del tutto evidente e senza ombra di dubbio alcuno che con la legge n. 53/1983 la natura dell'imposta muta e si trasforma in tassa sulla proprietà. Ovvero significa che tale tassa trae la sua obbligatorietà non più dall'uso che l'utente fa del veicolo, sia esso proprietario o meno, ma per il solo ed esclusivo fatto di esserne il proprietario. Ciò collega il pagamento di essa alla capacità, del bene autoveicolo, di creare un incremento economico nel patrimonio del soggetto che lo possiede. Non può sussistere alcun dubbio su tale interpretazione in quanto la stessa legge pretende che la tassa è dovuta da chi risulta esserne il proprietario dai Pubblici registri indipendentemente dal soggetto utilizzatore e dal fatto che la relativa ricevuta non costituisce più un elemento indispensabile accessorio all'uso del mezzo, e che la riscossione coattiva da parte dello Stato è rivolta al proprietario e non più all'utilizzatore.

Che essa, pertanto, sia da considerare come prelievo coattivo al pari delle altre imposte non vi è parimenti dubbio.

Infatti la tassa sui veicoli ha tutte le caratteristiche dell'imposta e cioè: il suo prelievo coattivo e il fatto che entra a far parte del patrimonio. Sulla prima caratteristica *nulla quaestio*, sulla seconda nemmeno ove il concetto di patrimonio, ai fini fiscali, si intenda ricchezza a disposizione di un soggetto in un dato momento e, cioè, il complesso di beni a disposizione di un soggetto capace di produrre un beneficio economico. Non vi può essere dubbio alcuno che un veicolo, per la sua natura, costituisca, per la sua intrinseca, la capacità di essere economicamente valutato, rientrando così di diritto fra la categoria di beni facenti parte del patrimonio.

Sul punto basta soffermarsi alla possibilità di destinare un autoveicolo al servizio di noleggio da cui il proprietario trae un vantaggio economico diverso e maggiore del suo valore intrinseco o del valore di esso sul mercato.

Pertanto anche sulla natura di tassa sulla proprietà non possono esservi dubbi.

Il 25 novembre 2000 veniva pubblicata la legge 21 novembre 2000 n. 342 che all'art. 63 comma 1, recita «Sono esentati dal pagamento delle tasse automobilistiche i veicoli ed i motoveicoli, esclusi quelli ad uso professionale, a decorrere dall'anno in cui si compie il trentesimo anno dalla loro costruzione. Salvo prova contraria i veicoli di cui al primo periodo si considerano costruiti nell'anno di prima immatricolazione.. *omissis*.».

Il comma 2 recita «l'esenzione di cui al comma 1 è estesa agli autoveicoli di particolare interesse storico per i quali il termine è ridotto a 20 anni».

Per completezza del quadro giuridico si riporta anche il contenuto dell'art. 2 comma 1 n. 15) della legge 9 ottobre 1971 n. 825: «determinazione dei redditi... di fabbricati sulla base di tariffe d'estimo disciplinate in maniera da essere aderenti ai redditi effettivi...» e l'art. 34, comma 1 del d.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917 che recita «il reddito medio ordinario, sul quale calcolare la tassa sul reddito (n.d.r.), è determinato mediante l'applicazione delle categorie d'estimo...» «... la modificazione delle categorie ha valore dall'anno successivo...».

A ciò giova anche riportare il dettato dell'art. 53 della Costituzione che prevede «che tutti sono tenuti a concorrere alle spese in ragione della loro capacità contributiva ».

Dalla lettura dell'impianto normativo appena esposto appare evidente che l'attuale tassa sugli autoveicoli, come già ampiamente dimostrato più sopra, ha natura di tassa sulla proprietà e, di conseguenza, andando ad incidere sull'effettivo valore del bene che, nel complesso di tutti gli altri beni a disposizione di un soggetto, contribuisce con essi a determinare la capacità contributiva di tale soggetto.

Questa tassa sulla proprietà viene pagata sul solo presupposto del possesso del veicolo.

Essa, ai soli fini del suo ammontare, non viene più calcolata rapportandola fittiziamente ai vecchi cavalli fiscali che, come già accennato erano il risultato della convergenza della grandezza fisica del veicolo e della sua potenza, ma viene calcolata rapportando l'ammontare di circa 2.5 € a KW e, cioè, in base alla sola potenza del propulsore che rappresenta un mero ed obiettivo parametro di calcolo non essendovene altri a disposizione.

Appare necessario a tal punto per dare un senso all'art. 63 della legge n. 342/2000 al fine di fornire la necessaria ed indispensabile corretta interpretazione logica dei motivi che hanno indotto il Legislatore a ritenere che dopo il 30° anno di vita di un veicolo, o dopo il 20° se risulta di particolare interesse storico, che esso non è più soggetto al pagamento della tassa. Infatti è previsto solo il versamento di Euro 25 in caso d'uso dello stesso a titolo simbolico.

Pertanto, dopo il 30° anno di vita del veicolo questa tassa, la cui obbligatorietà è legata al solo fatto storico di far parte della sfera di proprietà di un soggetto, perde la qualificazione di tassa, indipendentemente dal risultare ancora iscritto nei Pubblici registri ed esonera dall'obbligo del suo versamento il proprietario.

Questa analisi non può che portare ad una sola interpretazione logico-giuridica e cioè che il Legislatore ha ritenuto che, trattandosi di un bene il cui valore, come quello immobiliare o altro, nel tempo viene scemando da quando è massimo fino a quando esso diventa nullo, ai fini della tassa, esso diventa senza più interesse anche per il fisco perché ritenuto, evidentemente, inidoneo a creare ulteriore ricchezza.

Orbene se tale deve essere l'interpretazione logica e giuridica del motivo che ha indotto il Legislatore ad apportare la modifica legislativa di cui alla legge n. 342/2000 ne discende il seguente obbligato diretto corollario.

Il Legislatore ritenendo che, il valore di un bene, come un veicolo, la cui natura di mezzo meccanico soggetto ad un naturale deterioramento, dopo un certo lasso di tempo, si riduce ad un livello al disotto del quale non risulta essere di alcun interesse neanche per il fisco, riconosce anche che, in tale lasso di tempo, tale valore scema gradualmente.

Non osta a tale interpretazione la circostanza che la tassa venga calcolata indifferente sul numero di KW in quanto non solo tale parametro è del tutto indicativo e, cioè, ritenuto il più oggettivo cui fare riferimento ma soprattutto perché non risulta, a contrario, una sua rivisitazione nel tempo.

Tanto premesso appare evidente che esiste un vuoto normativo di collegamento fra le norme citate. In particolare fra quanto disposto dagli artt. 2-3-5 del d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39, dalla Tariffa A allegata al d.P.R., e dall'art. 1 del D.I. 27 dicembre 1997 che ha modificato il calcolo della tassa previsto dal citato d.P.R. Pertanto le citate norme appaiono viziate di incostituzionalità nella parte in cui non prevedono un meccanismo necessario ed indispensabile atto a determinare la progressività in diminuzione dell'imposta affinché quest'ultima possa rispondere ai principi sanciti dal Legislatore nella legge 21 novembre 2000, n. 342, art. 63, comma 1.

La mancata previsione di un tale meccanismo appare essere in contrasto con gli artt. 53, 42 e 3 della Costituzione.

Premesso che la capacità contributiva prevista dalla Costituzione all'art. 53 deve essere riferita al sistema tributario nel suo complesso e non al singolo tributo dal momento che tale principio, inteso come crescita dell'aliquota correlata con l'ammontare del reddito, non può che aver riguardo al rapporto diretto fra imposizione e reddito personale complessivo del contribuente (Corte costituzionale sentenza n. 263/1994) appare evidente che l'imposta in discussione, in mancanza della graduazione più sopra indicata, va ad incidere negativamente proprio su tale rapporto. Infatti provato come più sopra che un veicolo fa parte del patrimonio di un soggetto e che tale patrimonio è il fondamento per il prelievo fiscale coattivo, è agevole trarre la conclusione che, ogni modifica, in aumento o in diminuzione del valore di ogni singolo bene facente parte di tale patrimonio, andando ad incidere sulla capacità contributiva complessiva del soggetto, ove non fosse prevista la necessaria correzione del relativo tributo, andrebbe ad incidere negativamente ed illegittimamente sulla capacità contributiva del soggetto.

Con la medesima sentenza la Corte costituzionale sancisce un altro principio che è quello della connessione fra il valore di un bene e la sua idoneità ad avere una capacità a produrre ricchezza, pur nel rispetto del principio della progressività delle imposte. Tale principio appare violato nel caso in esame in quanto è proprio tale connessione fra il valore del bene e la sua idoneità a produrre ricchezza che viene meno ove non si prevedesse una dovuta correzione dell'imposta.

A ciò contrasta l'attuale impianto normativo che, al contrario, lascia immutata l'imposta sul bene nonostante la sua idoneità a produrre ricchezza vada nel tempo diminuendo.

In altra giurisprudenza del Giudice delle leggi è affermato un ulteriore principio secondo il quale è legittima la combinazione di più criteri al fine di identificare un'imposta purché almeno uno sia agganciato al valore venale di esso e che, pertanto, risulti compatibile con la garanzia dell'art. 42 comma 3 della Costituzione (sentenze n. 216/1990 e n. 1165/1988).

Orbene nel caso in esame appare evidente che anche tale principio risulterebbe violato dal Legislatore ove non si proceda a modificare l'attuale sistema di prelievo della tassa automobilistica senza prevederne la sua graduazione nel tempo.

Tale principio è stato sancito con maggiore rilevanza nella sentenza n. 5/1980 nella quale si enuncia il principio in base al quale fra i criteri mediati, per il calcolo di un'imposta, è indefettibile la presenza di quello che faccia riferimento al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali.

Ritenuta, pertanto, ravvisarsi l'incostituzionalità delle normative citate in relazione agli artt. 53 e 42 della Costituzione, le stesse motivazioni conducono a ritenere tale incostituzionalità anche in relazione all'art. 3 della Costituzione nei limiti della disparità di trattamento, a parità di condizioni, in cui verrebbero a trovarsi quei soggetti che posseggono nel loro patrimonio beni diversi dagli autoveicoli (immobili, cespiti ecc..) a cui è data, in certi casi, la possibilità di pagare le relative imposte proporzionali alla consistenza economica di essi, essendo tale proporzionalità prevista dal Legislatore (ad esempio la revisionabilità delle rendite catastali), mentre i soggetti che posseggono un bene, quale i veicoli, che parimenti agli altri contribuiscono a costituire il patrimonio, bene soggetto ad una diminuzione economica riverberatesi sul patrimonio nel suo complesso, sono obbligati a versare un'imposta costante.

In considerazione che tale completamento normativo può essere demandato solo al giudice delle leggi non rientrando nelle competenze del giudice dei Tributi sostituirsi al Legislatore per individuare la formula più idonea alla graduazione dell'imposta e ritenuta la non manifesta infondatezza del rilievo costituzionale si solleva la questione della illegittimità costituzionale del combinato disposto dagli artt. 2-3-5 del d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39, dalla Tariffa A allegata al d.P.R., e dall'art. 1 del D.I. 27 dicembre 1997 che ha modificato il calcolo della tassa previsto dal citato d.P.R. in relazione agli artt. 3 e 53, in particolare con riferimento al secondo comma di quest'ultimo, 42 comma 3, nella parte in cui è prevista la gradualità, in diminuzione, della tassa sugli autoveicoli nell'arco dei trenta anni.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dagli artt. 2-3-5 del d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39, dalla Tariffa A allegata al d.P.R. n. 39/1953, e dall'art. 1 del D.I. 27 dicembre 1997 che ha modificato il calcolo della tassa previsto dal citato d.P.R., per quanto esposto in motivazione, in relazione agli artt. 3 e 53, in particolare con riferimento al secondo comma di quest'ultimo, 42, comma 3, nella parte in cui è prevista la gradualità, in diminuzione, della tassa sugli autoveicoli nell'arco dei trenta anni.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.*

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

Così deciso in Roma, il 14 aprile 2006.

*Il Presidente: AGNINO*

*Il giudice estensore: CAROTENUTO*

## N. 205

*Ordinanza del 18 maggio 2006 emessa dal Giudice di pace di Rionero in Vulture  
nel procedimento civile promosso da Tirrico Filomena contro Ministero della difesa*

**Circolazione stradale - Sanzioni accessorie per violazioni del codice della strada - Confisca obbligatoria del ciclomotore o motoveicolo adoperato per commettere una delle violazioni amministrative di cui agli artt. 169, commi 2 e 7, 170 e 171 cod. strada (in specie, confisca per inosservanza dell'obbligo di indossare il casco protettivo) - Denunciata lesione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità della sanzione rispetto alla violazione commessa.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 213, comma 2-*sexies*, introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lett. *c*), n. 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito con modificazioni nella legge 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

## IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza, nella causa civile n. 183/C/05 promossa da Tirrico Filomena, rappresentato e difeso dall'avv. Tommaso Coviello del Foro di Potenza, elettivamente domiciliato presso la cancelleria del giudice adito.

Contro Ministero della difesa, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Potenza, presso i cui uffici è *ope legis* domiciliata.

## F A T T O

Con ricorso inoltrato l'istante richiedeva, sulle premesse di fatto e di diritto di cui al ricorso che si allega in copia, al giudice adito in via preliminare di rimettere gli atti alla Corte costituzionale sulla sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 213 codice della strada così come modificato dal d.l. n. 115/2005 convertito in legge n. 168/2005.

La ricorrente in veste di proprietario del veicolo Gilera Runner tg. 9ZW5C contravvenzionato, adiva il giudice di pace competente in quanto il conducente dell'indicato veicolo, diverso dal proprietario, circolava senza far uso del casco protettivo, con contestazione della violazione di cui all'art. 171, comma 1 e 2 c.d.s., ponendo per l'effetto il mezzo sotto sequestro per confisca.

L'irragionevolezza della previsione e quindi per violazione dell'art. 3 della Costituzione laddove priva definitivamente il proprietario di un motoveicolo o ciclomotore della titolarità di un diritto reale sul bene senza che gli si possa addebitare alcuna colpa, evidenziando la mancanza di proporzione tra l'illecito e la sanzione.

Questo giudice, ritenuta fondata l'eccezione introdotta, scioglie la riserva così motivando.

Il combinato disposto dagli artt. 171, 213 e 214-*bis* come modificato ed introdotto dalla legge n. 168/2005, lede il principio di responsabilità penale tutelato dall'art. 27 della Costituzione italiana.

La sanzione amministrativa disposta con l'art. 213, comma 2-*sexies*, è in palese contrasto con gli articoli innanzi menzionati 3 e 27 della Costituzione per violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità della sanzione.

In realtà il sistema di depenalizzazione, pur muovendo dalla solidarietà meramente pecuniaria fra conducente e proprietario, poi indebitamente finisce per sanzionare il solo proprietario, cosicché tale soggetto sussidiario, diventa in realtà il responsabile quasi assoluto per l'attribuzione sperequata in ordine all'elisione economica dell'illecito. Si lede così il principio retributivo cui è volta la sanzione amministrativa, nonché la pari dignità dei cittadini di fronte alla legge. Il contenuto afflittivo della disposizione impugnata alloca più nella sanzione accessoria disposta (laddove viene spogliato di un bene che può valere anche migliaia di euro), che in quella articoli 3 e 27 della Costituzione italiana, ma incrina anche il dettato dell'art. 3 della legge quadro sulla depenalizzazione, legge n. 689/1981 e l'art. 196 del codice della strada.

Per tutte le suddette argomentazioni, prima di esaminare il merito dell'opposizione proposta.

P. Q. M.

*Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953, così provvede:*

*ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 213, comma 2-sexies del codice della strada introdotto dalla legge di conversione del d.l. n. 115/2005, legge n. 168/2005, per aperto contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione della Repubblica italiana, nei termini e per le motivazioni che precedono, nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa della confisca di un ciclomotore o motoveicolo che sia stato adoperato in violazione dell'art. 171 del codice della strada;*

*sospende il presente giudizio sino all'esito della decisione della Corte costituzionale;*

*dispone per l'effetto l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*dispone altresì, che a cura della cancelleria, la presente ordinanza di cui viene data lettura in udienza nel pubblico dibattimento, sia notificata ai Presidenti delle Camere del Parlamento ed al sig. Presidente del Consiglio dei ministri.*

Rionero, addì 18 maggio 2006

*Il giudice di pace: IZZI*

07C0444

N. 206

*Ordinanza del 18 maggio 2006 emessa dal Giudice di pace di Rionero in Vulture  
nel procedimento civile promosso da Traficante Donato contro Ministero della difesa*

**Circolazione stradale - Sanzioni accessorie per violazioni del codice della strada - Confisca obbligatoria del ciclomotore o motoveicolo adoperato per commettere una delle violazioni amministrative di cui agli artt. 169, commi 2 e 7, 170 e 171 cod. strada (in specie, confisca per inosservanza dell'obbligo di indossare il casco protettivo) - Denunciata lesione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità della sanzione rispetto alla violazione commessa.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 213, comma 2-sexies, introdotto dall'art. 5-bis, comma 1, lett. c), n. 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito con modificazioni nella legge 17 agosto 2005, n. 168.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile n. 184/C/05, promossa da Traficante Donato, rappresentato e difeso dall'avv. Tommaso Coviello del Foro di Potenza, elettivamente domiciliato presso la cancelleria del giudice adito;

Contro Ministero della difesa, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Potenza, presso i cui uffici è *ope legis* domiciliata.

F A T T O

Con ricorso inoltrato l'istante richiedeva, sulle premesse di fatto e di diritto di cui al ricorso che si allega in copia, al giudice adito in via preliminare di rimettere gli atti alla Corte costituzionale sulla sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 213 codice della strada così come modificato dal d.l. n. 115/2005 convertito in legge n. 168/2005.

Il ricorrente in veste di proprietario del veicolo Gilera Runner tg 8B160 contravvenzionato, adiva il giudice di pace competente in quanto il conducente dell'indicato veicolo, diverso dal proprietario, circolava senza far uso del casco protettivo, con contestazione della violazione di cui all'art. 171, comma 1 e 2 c.d.s., ponendo per l'effetto il mezzo sotto sequestro per confisca.

Eccepeva il ricorrente che la predetta circostanza evidenziava l'incostituzionalità della norma di cui all'art. 213, comma 2-*sexies* per l'irragionevolezza della previsione e quindi per violazione dell'art. 3 della Costituzione laddove priva definitivamente il proprietario di un motoveicolo o ciclomotore della titolarità di un diritto reale sul bene senza che gli si possa addebitare alcuna colpa, evidenziando la mancanza di proporzione tra l'illecito e la sanzione.

Questo giudice, ritenuta fondata l'eccezione introdotta, scioglie la riserva così motivando.

Il combinato disposto dagli artt. 171, 213 e 214-*bis* come modificato ed introdotto dalla legge n. 168/2005, lede il principio di responsabilità penale tutelato dall'art. 27 della Costituzione italiana.

La sanzione amministrativa disposta con l'art. 213, comma 2-*sexies*, è in palese contrasto con gli articoli innanzi menzionati 3 e 27 della Costituzione per violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità della sanzione.

In realtà il sistema di depenalizzazione, pur muovendo dalla solidarietà meramente pecuniaria fra conducente e proprietario, poi indebitamente finisce per sanzionare il solo proprietario, cosicché tale soggetto sussidiario, diventa in realtà il responsabile quasi assoluto per l'attribuzione sperequata in ordine all'elisione economica dell'illecito. Si lede così il principio retributivo cui è volta la sanzione amministrativa, nonché la pari dignità dei cittadini di fronte alla legge. Il contenuto affittivo della disposizione impugnata alloca più nella sanzione accessoria disposta (laddove viene spogliato di un bene che può valere anche migliaia di euro), che in quella principale prevista per la violazione (che per lo più ammonta ad euro 68,00), così appalesando la violazione del citato art. 3 della Costituzione.

Si osserva inoltre come tutta questa prassi legislativa leda non solo gli articoli 3 e 27 della Costituzione italiana, ma incrina anche il dettato dell'art. 3 della legge quadro sulla depenalizzazione, legge n. 689/1981 e l'art. 196 del codice della strada.

Per tutte le suddette argomentazioni, prima di esaminare il merito dell'opposizione proposta.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953, così provvede:*

*ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 213, comma 2-*sexies* del codice della strada introdotto dalla legge di conversione del d.l. n. 115/2005, legge n. 168/2005 per aperto contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione della Repubblica italiana, nei termini e per le motivazioni che precedono, nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa della confisca di un ciclomotore o motoveicolo che sia stato adoperato in violazione dell'art. 171 del codice della strada;*

*sospende il presente giudizio sino all'esito della decisione della Corte costituzionale;*

*dispone per l'effetto l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*dispone altresì, che a cura della cancelleria, la presente ordinanza di cui viene data lettura in udienza nel pubblico dibattimento, sia notificata ai Presidenti delle Camere del Parlamento ed al sig. Presidente del Consiglio dei ministri.*

Rionero, addì 18 maggio 2006

*Il giudice di pace: IZZI*

N. 207

*Ordinanza del 23 giugno 2006 emessa dal Tribunale di Venezia - Sezione distaccata San Donà di Piave  
nel procedimento penale a carico di De Domenico Surojit*

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Incompatibilità tra il giudice per le indagini preliminari che abbia convalidato l'arresto dell'indagato e contestualmente applicato una misura cautelare e il giudice che abbia successivamente emesso il decreto che dispone il giudizio immediato - Mancata previsione - Disparità di trattamento di situazioni analoghe - Lesione del diritto di difesa.**

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2-bis.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## IL GIUDICE

Ha emesso la seguente ordinanza, sulla questione della illegittimità costituzionale, così come proposta dalla difesa, illustrata oggi al verbale e con memoria già depositata in atti, questione alla quale si è associata la pubblica accusa.

Osserva che la questione appare fondata e pertanto dovrà essere accolta nei limiti nei quali può essere accolta da questo giudice, vale a dire di non manifesta infondatezza. I fatti sui quali si basa l'eccezione sollevata dalla difesa sono i seguenti. Il presente procedimento a carico di De Domenico Surojit, nasce da un arresto in flagranza compiuto dalle Forze dell'Ordine in quel di Jesolo. Sull'arresto, ebbe a pronunciarsi, nella veste di g.i.p., il dottor Stefano Manbuzio dell'ufficio del Tribunale di Venezia. Il giudice provvide a convalidare l'arresto ed ad applicare al De Domenico una misura restrittiva della libertà diversa dalla detenzione in carcere e dagli arresti domiciliari. Successivamente, fu disposto il rinvio a giudizio del De Domenico, rinvio a giudizio nelle forme del rito immediato; il caso volle che ad emettere il decreto sia stato lo stesso giudice persona fisica, vale a dire il dottor Manbuzio.

La difesa eccepisce l'incostituzionalità della norma di cui all'art. 34, comma 2-bis del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che vi sia una incompatibilità tra il giudice che svolge la funzione di giudice delle indagini preliminari e il giudice che emetterà, in un momento successivo, il decreto di citazione a giudizio nelle forme del rito immediato.

La questione appare non manifestamente infondata in quanto se è vero che le incompatibilità che sono state stabilite normativamente e per intervento della Corte costituzionale fra il giudice delle indagini preliminari e il g.u.p., si basano sul fatto che lo stesso giudice persona fisica non abbia a pronunciarsi due volte sugli stessi fatti, sulle stesse questioni, nel caso di specie, sembra che vi sia una pronuncia dello stesso giudice in due momenti diversi sulle stesse questioni.

È vero che nel caso di giudizio iniziato mediante decreto di citazione a giudizio, nelle forme del rito immediato, non vi è una udienza preliminare ma è pur vero che, nell'emettere il relativo decreto, il giudice, chiunque esso sia, che sarà chiamato ad emettere quel decreto, dovrà sostanzialmente effettuare una valutazione analoga a quella che, in sede di procedimento ordinario, viene fatta dal g.u.p. all'esito dell'udienza preliminare. Ragion per cui, i motivi di incompatibilità sono i medesimi e la norma non prevede che fra il g.i.p. ed il g.u.p. che emetterà il decreto di citazione a giudizio nelle forme del rito immediato, vi sia incompatibilità.

Né si può pensare di arrivare alla declaratoria di incompatibilità, sulla base di una interpretazione estensiva della norma perchè le norme che statuiscono l'incompatibilità, sono norme eccezionali, in quanto limitano il principio generale che è quello della compatibilità del giudice e della idoneità dello stesso a svolgere sempre le funzioni per le quali egli è chiamato ad adempiere.

Ragion per cui, le norme che lo limitano, che ne limitano la capacità non possono essere interpretate estensivamente e men che meno analogicamente. Pertanto, la questione sollevata dalla difesa, appare non manifestamente infondata con riferimento almeno agli artt. 3 e 24 della Costituzione; art. 3 perchè si verrebbero a disciplinare in maniera diversa, situazioni analoghe, nel caso non si accogliesse l'eccezione di incostituzionalità sollevata dalla difesa e per l'art. 24, per quanto concerne il diritto alla difesa, garantito all'indagato, prima, è all'imputato, poi.

*P. Q. M.*

*In accoglimento dell'eccezione sollevata dalla difesa, dichiara non manifestamente infondata l'eccezione stessa, così come sollevata e illustrata a verbale all'odierna udienza della difesa e dalla memoria in atti, depositata dalla difesa medesima.*

*Pertanto, dispone che a cura della cancelleria sia trasmessa la presente ordinanza alla Corte costituzionale e copia della stessa sia notificata anche alla Presidenza del Consiglio dei ministri nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, come previsto dalla legge. Dichiara sospeso il corso della prescrizione.*

Venezia, addì 23 giugno 2006

*Il giudice: MEDICI*

07C0446

## N. 208

*Ordinanza del 26 settembre 2006 emessa dalla Corte d'appello di Venezia nel procedimento civile promosso da Povegliano Udilla vedova Dal Col Colladon ed altra contro Unicredit Banca S.p.A. ed altri*

**Procedimento civile - Appello - Principio di trattazione collegiale della causa - Applicabilità, nei limiti della compatibilità, delle norme dettate per il procedimento di primo grado davanti al tribunale - Assunzione dei mezzi di prova fuori della circoscrizione del tribunale - Impossibilità, alla stregua del «diritto vivente», di delegare l'assunzione dei mezzi di prova ad un organo monocratico (nella specie, il giudice istruttore di circoscrizione diversa da quella del giudice procedente) - Denunciata lesione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Asserita lesione del principio di ragionevole durata dei processi.**

- Codice di procedura civile, art. 350.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

## LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 3115/05 R.G. promossa da Povegliano ved. Dal Col Colladon Udilla + 1 con l'avv. P. Filippone;

Contro Unicredit Banca S.p.A. con l'avv. M. Malvestio CreditRas Vita S.p.A. con l'avv. A. Pivato Nardone Massimo con l'avv. A. Lillo avente per oggetto: istanza revoca ordinanza 13-22 febbraio 2006, ammissiva di prova delegata.

A scioglimento della riserva;

1. — Rilevato che nel presente processo d'appello questa corte, con ordinanza 13-22 febbraio 2006, aveva ammesso c.t.u., nonché le prove per interpellato e testi proposte dalle appellanti col gravame, e da tutti gli altri appellati, da assumersi nella circoscrizione dei tribunali di Bologna, Milano, Pordenone e Treviso, a seconda del luogo di residenza di soggetti da sentire (ed il Tribunale di Treviso per la c.t.u., già colà nel frattempo iniziata);

che con istanza di revoca del 5 luglio 2006 la CreditRas sostiene la nullità della prova delegata per l'assunzione dell'interpellato, della prova testimoniale e dell'espletamento della c.t.u. effettuata da giudice monocratico di primo grado su delega della corte d'appello, la quale invece dovrebbe operare sempre collegialmente ai sensi dell'art. 350 c.p.c.; che un secondo motivo di nullità si ravvisa nel fatto che l'art. 203 c.p.c. parla di prova da assumersi fuori della circoscrizione del tribunale, mentre nel caso *de quo* anche le prove delegate al tribunale di Treviso rientrano nel distretto della Corte d'appello di Venezia, sì che erroneamente si sarebbe interpretato l'art. 203 c.p.c., perché di delega si sarebbe eventualmente potuto parlare solo per coloro che risiedono fuori del distretto della Corte d'appello di Venezia (cioè Bologna e Milano, ma non Treviso);

che la nullità per vizio di costituzione del giudice *ex art.* 158 c.p.c. è insanabile, rilevabile d'ufficio, e ravvisabile quando — come nel caso di specie — nel processo si verifichi una sostituzione fra giudici di funzione d'appello con giudici non investiti legalmente della stessa funzione;

che con nota depositata il 31 marzo 2006 la UniCredit si è riservata di far valere in seguito questa nullità, precisando comunque che questa nota voleva evidenziare di non aver fatto acquiescenza all'ordinanza 12-22 febbraio 2006;

che evidente, pertanto, appare la rilevanza della questione, giacché il proseguimento di questo processo — se fosse corretta l'interpretazione della reclamante CreditRas, e fosse mantenuta ferma l'ordinanza di prova delegata — sarebbe sempre sottoposto alla mina vagante della nullità con rinvio di pronunciarsi anche in Cassazione;

2. — Rilevato che in base al disposto dell'art. 350 c.p.c. l'appello davanti alla Corte d'appello (salvo le cause di vecchio rito) è effettivamente collegiale, sì che — ai sensi dell'art. 359 c.p.c., — non sarebbe applicabile nei procedimenti d'appello la norma di cui all'art. 203 c.p.c. che prevede la delega ad un giudice monocratico (giudice istruttore) quando le prove debbono assumersi fuori della circoscrizione del tribunale;

che, pertanto, avendo il legislatore optato per l'integrale collegialità dell'appello, sembra sussistere letteralmente una incompatibilità fra giudice di appello e potere di delega, e ciò:

a) sia per ragioni verticali: se il processo pende in appello non può esser rimesso ad un giudice di grado inferiore, non investito della stessa funzione esercitata dal giudice della Corte d'appello;

b) sia per ragioni funzionali non essendo sostituibile un collegio di appello con un giudice monocratico.

2.A. che costituisce ormai «diritto vivente» l'interpretazione consolidata della Suprema Corte secondo cui la violazione dell'art. 350 c.p.c. non si traduce automaticamente in un vizio di costituzione del giudice *ex art.* 158 c.p.c. e non comporta nullità alcuna se l'attività svolta dal giudice monocratico, su delega del giudice d'appello, ha rilievo meramente ordinatorio, mentre sussiste la nullità se il giudice delegato svolge attività istruttoria che implica funzioni valutative (Cass. III, 7 febbraio 2001, n. 1731; Cass. I, 19 settembre 2003, n. 13894; Cass. I, 24 agosto 2004, n. 16720);

che alla stregua di tale interpretazione, assunta appunto come diritto vivente, l'istanza di revoca dovrebbe essere accolta, e si dovrebbe concludere nel senso che qualora si tratti di assumere prove testimoniali oppure interrogatori formali, la delega per assumere testimoni o parti residenti può essere disposta solo se gli stessi verranno assunti da un collegio, in quanto il giudice che sente le parti e/o i testi svolge funzioni, se non decisorie, certamente valutative (basti pensare alla risoluzione degli incidenti relativi alla prova: art. 205 c.p.c.); che analogamente funzioni valutative vengono svolte nella delega della c.t.u. (basti pensare alle questioni sorte durante le indagini del consulente: art. 92 disp. att. c.p.c.);

3. — Ritiene peraltro questo collegio remittente che una siffatta interpretazione — squisitamente formalistica — sarebbe in contrasto con:

1) l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza delle conclusioni;

2) il principio del giusto processo di cui all'art. 111 della Costituzione (escludendosi invece un contrasto con l'art. 97 Cost. solo perché la corte ha già affermato che resta estraneo alla funzione giurisdizionale il principio espresso dall'art. 97 della Carta costituzionale: Corte cost. 24 ottobre 2001, n. 343).

Se è vero che l'attribuzione delle competenze rientra nella sfera delle scelte discrezionali del Legislatore, il quale nella sua ampia discrezionalità non è tenuto ad uniformare i diversi riti (la delega resta cioè vietata solo nel nuovo rito ordinario, mentre non lo è in quello camerale, e neanche nel vecchio rito ordinario), va anche detto che queste scelte devono essere esercitate sulla base di criteri non irragionevoli (Corte cost. 19 giugno 2000, n. 240), ed appare irragionevole sostenere che se il teste italiano risiede a Milano debba allora essere sentito dal collegio veneto, mentre se abita a Vienna ben può essere sentito, per conto della stessa corte, da un ufficio monocratico; altrettanto irragionevole appare sostenere che se il teste straniero risiede a Milano debba essere sentito collegialmente, mentre se abita a Vienna sarà sentito in base alla legge processuale straniera, e la prova assunta sarà perfettamente valida nel giudizio d'appello anche se sarà stato assunto da un giudice monocratico.

L'imposizione dell'assunzione collegiale delle prove non si verifica infatti in tutti i procedimenti pendenti col (nuovo) rito ordinario avanti alla Corte d'appello, ed allora viene a crearsi una illegittima disparità di trattamento fra situazioni omogenee.

Infatti, la regola della collegialità non è una regola assoluta, tant'è:

a) che nel caso di assunzione di prova all'estero, se la prova riguarda cittadini italiani, viene delegato il console competente territorialmente in base alla residenza estera del cittadino italiano, e quindi un organo monocratico eccezionalmente investito di funzioni giurisdizionali (art. 204 c.p.c.);

b) se l'assunzione dovesse avvenire tramite un giudice straniero, non si potrebbe certamente imporre al giudice straniero di effettuarla collegialmente se la legge straniera ammette il giudice monocratico, solo perché la nostra legge prevede la collegialità in appello.

E allora, appare evidente una discrasia nel sistema, non essendovi una logica *ratio* per affermare che il teste in Italia deve essere sentito sempre collegialmente, mentre — se solo quello stesso teste fosse residente all'estero — potrebbe essere sentito anche da organo monocratico. Questo dimostra che quello che conta non è tanto il momento dell'assunzione della prova, ma il suo momento valutativo, che — questo sì — verrà effettuato dal collegio.

Una interpretazione meramente formalistica contribuisce poi in concreto ad allungare a dismisura i tempi della giustizia, in violazione del principio costituzionale di cui all'art. 111, secondo comma: non si vede, cioè, perché gli altri due giudici debbano ridurre la propria produttività (allungando quindi i tempi dei processi loro assegnati) per seguire un'attività processuale al buio, non sapendo nulla della causa; ma soprattutto non si vede in che cosa, concretamente, una parte — che ha partecipato all'assunzione della prova, e ha sempre potuto interloquire — possa invocare una nullità assumendo di essere stata danneggiata. Una violazione di regole formali, in un Paese in cui il Diritto serve per tutelare i diritti e gli interessi legittimi di ciascuno (art. 24 Cost.), non può mai produrre nullità se non nel caso in cui essa abbia concretamente danneggiato l'interesse della persona (o la parità nel processo) nel cui vantaggio è prevista la formalità data. Dunque il regime delle nullità deve avere sempre e solo valenza sostanziale, e giammai meramente formale. Inutile dire che, nel caso di specie, l'istante CreditRas non ha saputo evidenziare alcun danno concreto, e la Unicredit si limita a mettere le mani avanti (evidentemente nel caso le prove le fossero sfavorevoli).

4. — Quanto all'osservazione secondo cui l'art. 203 c.p.c. parla di prova da assumersi fuori della circoscrizione del tribunale, mentre nel caso di appello anche le prove delegate al tribunale di Treviso rientravano nel distretto della Corte d'appello di Venezia, si che di delega potrebbe eventualmente parlarsi quando il teste o la parte risiede fuori del distretto (Pordenone, Milano e Bologna), va rilevato che il principio di collegialità di cui all'art. 350 c.p.c. non può far venire meno il diritto dei testimoni e delle parti di essere sentiti nel tribunale (edificio) nella cui circoscrizione essi risiedono (artt. 203, primo comma, ove è previsto che sia eventualmente il giudice a trasferirsi; 255, secondo comma, ove è previsto che se il teste si trova nell'impossibilità di presentarsi è il giudice a trasferirsi; 232, secondo comma, c.p.c., ove è previsto che il giudice riconosca alla parte il diritto ad essere sentito fuori della sede giudiziaria): anche questo principio di rispetto del cittadino, che non può essere obbligato a sobbarcarsi viaggi in tutta Italia, rientra sotto l'ala protettrice della Costituzione, sì che — essendo impensabile, ad esempio, che la Corte di Trieste (competente, se delegata, per i testimoni residenti a Sacile) si rechi a Pordenone, — dovrebbe concludersi nel senso che spetterebbe alla Corte d'appello di Venezia effettuare colà il trasferimento (ma l'art. 203 lo prevede solo su richiesta concorde delle parti, che nel caso di specie non è stata avanzata), per cui — in mancanza di richiesta concorde — si dovrebbe obbligare tutti i testi a venire a Venezia (con ciò salvando il principio di collegialità, ma violando il loro diritto ad essere sentiti nel luogo di residenza), oppure finire per delegare il tribunale locale in seduta collegiale per rispettare questo diritto di tutti i cittadini.

In quest'ultimo caso il principio di collegialità sarebbe salvo, non sussistendo alcun principio di immodificabilità del collegio prima dell'udienza di p.c., ed essendo invece principio consolidato quello secondo cui non è ammessa sostituzione del giudice fra udienza di p.c. e decisione (Cass. I, 10 dicembre 1999, n. 13831; Cass. I, 14 marzo 2001, n. 3677).

Ma si torna al discorso di dover impegnare ben tre giudici — distogliendone due dalle loro normali attività, in violazione di ogni principio di ragionevole durata di tutti i processi (art. 111 Cost.) — per soddisfare esigenze meramente formali delle parti, non avendo nessuna di esse dimostrato quale concreto danno abbiano ricevuto o possano ricevere da un'attività giudiziaria non decisoria, svolta da un solo giudice. Quello che effettivamente

conta dovrebbe essere allora non tanto l'assunzione, ma la valutazione finale dei testi, proprio come ha precisato Cass. Sez. U., 19 giugno 1996, n. 5629, quando ha riconosciuto delegabile ad un solo membro del collegio l'attività istruttoria nel rito camerale.

4.A. — Non si ritiene, infine, che la delega ad un giudice inferiore possa comportare un qualche vizio del processo, quasi questo potesse essere inquinato dal venir trattato da un giudice non d'appello. Innanzitutto la delega conferisce al giudice inferiore gli stessi poteri del giudice delegante, sì che il giudice di grado inferiore viene equiparato in tutto e per tutto al giudice con funzione d'appello. Inoltre, da sempre (vedi l'ex art. 802 c.p.c., ora l'art. 67 legge 31 maggio 1995, n. 218) l'assunzione di mezzi di prova disposti da giudici stranieri veniva ammessa dalla Corte d'appello, ma l'assunzione concreta era poi sempre rimessa al giudice di grado inferiore.

5. — È noto a questa corte il principio per cui non si dichiara costituzionalmente illegittima una norma perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali (nn. 200/1999; 65/1999; 319/2000); ma nel caso di specie sembra che il consolidato indirizzo della suprema Corte (seppur perfettamente conforme alla volontà del legislatore che ha effettivamente pensato all'integrale collegialità dell'appello) non consenta di dare agli artt. 203-350-359 c.p.c. un'interpretazione rispettosa dei principi di cui agli artt. 3-111 della Costituzione. Ritiene allora questo collegio che, essendo consentita dal testo e dalla *ratio* delle disposizioni impugnate un'interpretazione diversa da quella corrente e tale da superare il denunciato contrasto con gli artt. 3-111 della Costituzione, debba essere quanto meno affermato che non sussiste il paventato vizio di incostituzionalità perché è legittima una diversa lettura (v. Corte cost. 7 gennaio 2000, n. 1 ove si afferma tra più significati possibili occorre preferire quello conforme a Costituzione) degli artt. 203-350-359 c.p.c., nel senso che le disposizioni denunciate vanno interpretate nel senso che spetta all'organo collegiale la piena valutazione sull'ammissibilità e rilevanza delle prove, ma non la loro mera assunzione che può essere delegata ad altro giudice, anche monocratico, che ha competenza territoriale sul luogo di residenza del cittadino che deve essere sentito, mentre la sola raccolta degli elementi probatori dovrà essere nuovamente rimessa all'organo collegiale per la loro definitiva valutazione.

*P. Q. M.*

*Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 350 c.p.c. nella parte in cui non ammette la delega a giudice monocratico quando devono essere assunte prove al di fuori della circoscrizione del tribunale, in relazione agli artt. 3-111 della Costituzione;*

*Sospende il procedimento in corso;*

*Ordina l'immediata trasmissione della presente ordinanza e del fascicolo alla Corte costituzionale;*

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

Venezia, addì 18 settembre 2006

*Il Presidente: CULOT*

07C0447

## N. 209

*Ordinanza del 10 ottobre 2006 emessa dalla Corte d'appello di Messina  
nel procedimento penale carico di Casablanca Giuseppe ed altri*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento - Preclusione (salvo per le ipotesi previste dall'art. 603, comma 2, cod. proc. pen., se la nuova prova è decisiva) - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con il principio della parità delle parti nel contraddittorio - Lesione del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.**

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma secondo, e 112.

## LA CORTE DI APPELLO

Ha emesso la seguente ordinanza.

Sciogliendo la riserva in ordine all'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 593, secondo comma c.p.p. come sostituito dall'art. 1, secondo comma della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui esclude la possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento in assenza di sopravvenienza di nuove prove decisive, e dell'art. 10 della stessa legge, nella parte in cui sancisce l'applicazione della norma novellata anche ai procedimenti in corso, sollevata dal procuratore generale nel procedimento penale a carico di Casablanca Giuseppe + 2 in relazione agli artt. 3, 97, 111, secondo comma e 112 della Costituzione;

Sentito il difensore dell'imputato;

## O S S E R V A

Con sentenza emessa il 19 gennaio 2005 il giudice monocratico del Tribunale di Messina ha assolto Casablanca Giuseppe, Campo Giovanni e Zumbo Gaetano per non avere commesso il reato di cui agli artt. 113 e 590 c.p., del quale erano stati chiamati a rispondere perché, in cooperazione tra loro quali componenti dell'equipe operatoria che presso la Casa di cura «Cristo Re» di Messina aveva sottoposto Viola Rosa ad intervento chirurgico di osteosintesi per la riduzione di una frattura del femore sinistro, avevano cagionato alla paziente per imperizia nell'esecuzione dell'intervento chirurgico una lesione denervativa al nervo sciatico con esiti permanenti.

Ha proposto impugnazione il procuratore generale, il quale ha rilevato come il giudice di prime cure non avesse fatto buon governo delle regole di valutazione delle risultanze istruttorie e dei canoni logico-giuridici di motivazione, avendo dato pieno credito alle conclusioni del consulente tecnico degli imputati ed avendo disatteso, senza fornire giustificazione alcuna, gli elementi probatori di segno contrario, rappresentati dalla relazione del Centro studi neurolesi, dalla cartella clinica dell'Istituto ortopedico del Mezzogiorno d'Italia, dal parere dell'Istituto nazionale per la cura dei tumori, dalla consulenza effettuata dal consulente nominato dal pubblico ministero. Ha rilevato altresì l'errata interpretazione delle norme processuali in materia di formalità per la costituzione della parte civile, che l'aveva indotto ad estromettere quest'ultima. Ha chiesto pertanto che in riforma della sentenza impugnata gli imputati fossero riconosciuti colpevoli del reato loro ascritto e condannati alle pene di giustizia.

Fissato il giudizio di appello, all'udienza del 6 giugno 2006 il procuratore generale, preso atto dell'entrata in vigore della legge n. 46/2006 e delle limitazioni alla facoltà di appello derivanti dalla nuova formulazione dell'art. 593 c.p.p., ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di detta norma nei termini esposti.

Orbene, rileva questa corte che l'art. 593 c.p.p. come novellato dall'art. 1, legge n. 46/2006 consente al pubblico ministero e all'imputato di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento solo allorché con i motivi di impugnazione venga richiesta la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale ai sensi dell'art. 603 cpv. c.p.p. per l'assunzione di prove sopravvenute o scoperte dopo il giudizio di primo grado e sempre che a dette prove

sia riconosciuto il carattere della decisività. La norma prevede inoltre che, ove il giudice d'appello non ammetta in via preliminare la rinnovazione dell'istruttoria, il gravame deve essere dichiarato inammissibile. A questo punto alla parte appellante rimane soltanto la possibilità di proporre ricorso per cassazione entro il termine di giorni 45 dalla notifica dell'ordinanza. L'art. 8 della legge prevede che di tale rimedio le parti possano avvalersi anche nell'ipotesi di mancata assunzione di una prova decisiva richiesta nel corso della istruzione dibattimentale e di contraddittorietà o illogicità della motivazione, risultanti da atti del processo specificamente indicati dal ricorrente.

Preliminarmente ritiene la corte che la questione proposta dal procuratore generale sia rilevante nel presente giudizio, in quanto la legge, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 22 febbraio 2006 ed entrata in vigore il 9 marzo 2006, prescrive all'art. 10 che le nuove norme trovino applicazione anche ai procedimenti in corso, disponendo che l'atto d'appello proposto prima dell'entrata in vigore della nuova normativa sia dichiarato inammissibile con ordinanza non impugnabile.

Sussiste altresì la necessità che la questione sia risolta in via pregiudiziale poiché, avendo il pubblico ministero appellato la sentenza di primo grado limitandosi a censurarne il processo logico-argomentativo senza indicare nuove prove decisive per addivenire alla pronuncia di un diverso giudizio, dovrebbe essere adottata nel processo in corso ordinanza non impugnabile di inammissibilità del gravame.

Al riguardo va ribadito che compito di questa corte di appello non è quello di esprimere un giudizio sulla fondatezza della questione di legittimità costituzionale, bensì soltanto quello di valutare se i dubbi di illegittimità costituzionale prospettati non siano «manifestamente infondati», non siano cioè chiaramente insussistenti ovvero siano soltanto apparenti. Al di fuori di questa ipotesi la questione deve essere dichiarata «non manifestamente infondata» e va rimessa alla Corte costituzionale, alla quale compete la decisione sulla legittimità costituzionale delle leggi e degli altri atti aventi forza di legge e quindi di stabilire se i dubbi di illegittimità costituzionale siano fondati o meno e se siano superabili con il richiamo ad altri principi di rango costituzionale non considerati da chi la questione ha sollevato.

Fatta questa premessa, reputa la Corte che la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, della legge 20 febbraio 2006, n. 46, che prescrive che l'art. 593, secondo comma c.p.p. come novellato dall'art. 1, secondo comma della stessa legge si applichi anche «ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima», debba ritenersi manifestamente infondata con riferimento ad entrambi i profili prospettati dal procuratore generale.

Invero, non può essere condivisa l'argomentazione con cui è stata dedotta la contrarietà della norma transitoria con l'art. 97 Cost. In proposito la Corte costituzionale ha già avuto modo di affermare che «il principio del buon andamento della pubblica amministrazione — pur concernendo anche gli organi dell'amministrazione della giustizia — si riferisce esclusivamente alle leggi relative all'ordinamento degli uffici giudiziari ed al loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, risultando invece di per sé estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale» (v. Sent. C.c. 26 marzo-1° aprile 2003, n. 110 e l'ordinanza n. 370/2002 in essa richiamata).

Va disattesa anche l'argomentazione circa il presunto contrasto della norma transitoria con l'art. 111 Cost., essendo regola processuale ormai acquisita ed unanimemente condivisa quella della immediata operatività delle norme di carattere processuale e, quindi, della loro applicazione ai processi in corso.

Viceversa ritiene questa corte che non sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 593 c.p.p., come novellato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, con riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma Cost.

Si ricorda che l'art. 111, secondo comma Cost. recita che «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata».

Il nuovo art. 593 c.p.p., con il prevedere al primo comma la possibilità del pubblico ministero e dell'imputato di proporre appello avverso la sentenza di condanna e al secondo comma la limitazione di tale diritto di appellare avverso le sentenze di proscioglimento solamente se il pubblico ministero o l'imputato appellante abbia chiesto una prova nuova e decisiva, solo apparentemente soddisfa l'esigenza di parità garantita dalla disposizione costituzionale, atteso che in realtà è solo con riferimento al pubblico ministero che la limitazione di proporre gravame contro le sentenze assolutorie assume preponderanza e rilievo centrale, poiché all'imputato era già inibito dalla precedente normativa appellare sentenze di proscioglimento con formula piena.

Ma anche a prescindere da tale considerazione, è evidente che la parità che si è voluto realizzare con la norma in parola è soltanto apparente, avendo solo il pubblico ministero l'interesse ad impugnare le sentenze di proscioglimento.

Peraltro, la soluzione adottata dal legislatore di temperare le conseguenze negative della nuova normativa con la previsione della possibilità di articolare rilevanti e decisivi mezzi di prova appare quasi irridente: non sfugge a nessuno come sia del tutto avulsa dalla realtà la possibilità che il pubblico ministero sia in grado di produrre, dopo la pronuncia di primo grado, una prova nuova e decisiva, capace di capovolgere la decisione assolutoria, non rinvenuta durante tutta la fase dedicata alle indagini preliminari e durante l'istruzione dibattimentale, e che ciò riesca a fare nell'arco ristrettissimo corrispondente ai termini di 15, 30 o 45 giorni concessi per l'impugnazione; non gli è infatti consentito prendersi un maggior lasso temporale, ritardando la richiesta di rinnovazione sino alla presentazione dei motivi nuovi a norma dell'art. 585, quarto comma c.p.p., poiché la formulazione della richiesta di rinnovazione costituisce requisito di ammissibilità dell'atto di proposizione di appello, che ad essa si riduce.

Pertanto, va condivisa l'argomentazione del procuratore generale il quale ha rilevato che «poiché l'ipotesi della prova a carico nuova e decisiva sopravvenuta durante la decorrenza dei termini per l'impugnazione costituisce ipotesi praticamente inattuabile, l'aggiunta effettuata dal legislatore va ritenuta *tamquam non esset* e la norma regredisce alla formulazione già censurata dal Presidente della Repubblica nel messaggio di rinvio alle Camere».

È di tutta evidenza, quindi, che il nuovo art. 593 c.p.p., impedendo sostanzialmente al pubblico ministero l'appello in caso di esito assolutorio del giudizio di primo grado e consentendo invece all'imputato di proporre appello in caso di sentenza di condanna, ha finito con l'introdurre un rilevante squilibrio tra le parti.

Vero è che la Corte costituzionale ha avuto occasione di sottolineare che il principio della parità nel contraddittorio non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali delle parti (v. sentenza n. 165/2003 e n. 46/2005); ma è anche vero che della disparità eventualmente introdotta in deroga all'equilibrio imposto dalla norma costituzionale il legislatore è tenuto a dare una giustificazione che risponda a criteri di ragionevolezza, la quale va valutata nella prospettiva della tollerabilità del sacrificio che la norma impone al principio del contraddittorio nella parità delle parti rispetto ad altro interesse preminente, costituzionalmente tutelato.

La disamina delle ragioni quali si evincono dai lavori preparatori non giustificano — ad avviso di questa corte — il sacrificio del principio che assicura il giusto processo.

Non possono, infatti, essere invocate esigenze di accelerazione dell'iter processuale, risolvendosi la scelta legislativa nella evidente soppressione di un mezzo di impugnazione a danno di una sola parte processuale. Tale scopo il legislatore avrebbe potuto realizzare concretamente prevedendo la non impugnabilità di tutte le sentenze (di condanna o di proscioglimento) sia da parte del pubblico ministero che da parte dell'imputato, in tal modo abolendo totalmente il giudizio di appello.

Una simile scelta, infatti, condivisibile o meno, sarebbe stata compatibile con la Costituzione, la quale non garantisce un secondo grado del giudizio di merito, come evidenziato dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 421/2001, e non avrebbe contrastato con l'art. 2 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottata a Strasburgo il 22 novembre 1984, tenuto conto che la previsione di un tribunale superiore, cui fa riferimento la normativa europea, prescinde dalla necessità di un secondo giudizio di merito e resta rispettata con la previsione del ricorso per cassazione già presente nella Costituzione italiana (in tal senso sentenza della Corte costituzionale n. 288/1997).

Non ritiene poi la corte che al fine di giustificare la scelta del legislatore si possa attribuire rilievo alla particolare posizione istituzionale del pubblico ministero all'interno del nostro ordinamento, caratterizzata dal potere-dovere di ricercare in sede di indagini anche le prove favorevoli all'imputato e di operare una valutazione obiettiva degli elementi a carico dello stesso, che potrebbe indurlo a richiedere l'archiviazione o il proscioglimento.

Questi rilievi, invero, restano superati nella fase d'appello, la cui proposizione presuppone la determinazione del pubblico ministero di ottenere una sentenza di condanna nella maturata convinzione della sussistenza di congrue prove a carico dell'imputato.

È quindi lo stesso sistema che esige che il processo mantenga una posizione di equilibrato contraddittorio tra le ragioni del pubblico ministero e quelle della difesa dell'imputato, in modo che nessuna opportunità di ricerca della verità venga ad essere sottratta al giudizio.

Un'ulteriore dimostrazione di come il legislatore abbia inteso mortificare e limitare in maniera del tutto irragionevole le funzioni della pubblica accusa si rinviene nell'art. 576, primo comma c.p.p., come modificato dall'art. 6 della legge n. 46/2006, laddove continua ad essere riconosciuto alla parte civile il diritto di presentare appello, sia pure ai soli effetti della responsabilità civile, anche contro le sentenze di proscioglimento; mentre analoga facoltà viene negata al pubblico ministero, portatore non di un interesse proprio bensì di istanze di legalità e di difesa sociale.

Ma l'irrazionalità della riforma raggiunge l'acme allorché continua a riconoscere al pubblico ministero la possibilità di proporre appello in caso di condanna dell'imputato, al solo scopo di ottenere una pena diversa da quella comminata. In proposito è sufficiente richiamare le obiezioni espresse dal Presidente della Repubblica nel messaggio con cui ha rinviato alle Camere la prima versione della legge. Nell'occasione il Capo dello Stato ha rappresentato che «le asimmetrie tra accusa e difesa costituzionalmente compatibili non debbono mai travalicare i limiti fissati dal secondo comma dell'art. 111 della Costituzione... una ulteriore incongruenza della nuova legge sta nel fatto che il pubblico ministero totalmente soccombente non può proporre appello, mentre ciò gli è consentito quando la sua soccombenza sia solo parziale, avendo ottenuto una condanna diversa da quella richiesta».

Neppure manifestamente infondata s'appalesa la questione di costituzionalità del nuovo art. 593 c.p.p. con riferimento alla dedotta violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale sancito dall'art. 112 Cost.

Questo Collegio non ignora che in proposito la Corte costituzionale, dopo avere affermato con la sentenza n. 177/1971 che «il potere di impugnazione del pubblico ministero costituisce una estrinsecazione ed un aspetto dell'esercizio dell'azione penale», ha modificato il proprio orientamento, ritenendo che siffatto potere non costituisce manifestazione dei poteri inerenti l'esercizio dell'azione penale (Sent. C.c. n. 206/1997; Sent. C.c. n. 110/2003).

A tale conclusione i giudici delle leggi sono pervenuti attraverso l'esegesi stessa dei lavori preparatori della Carta costituzionale (resoconti delle sedute della Commissione c.d. dei settantacinque e resoconti delle sedute dell'Assemblea Costituente), nei quali non è dato rinvenire la benché minima traccia di un collegamento tra obbligo di esercitare l'azione penale e potere di impugnazione del pubblico ministero. Proseguendo in questo indirizzo la Corte costituzionale ha anche evidenziato che tutto il sistema delle impugnazioni penali, in particolare dell'appello, tanto sotto il codice abrogato quanto sotto quello vigente, depone nel senso che il potere del pubblico ministero di proporre appello avverso la sentenza di primo grado, anche se in certe situazioni ne possa apparire istituzionalmente doveroso l'esercizio, non è riconducibile all'obbligo di esercitare l'azione penale, come comprovato dai due istituti dell'acquiescenza alla sentenza e della rinuncia al gravame senza obbligo di motivazione, che mal si concilierebbero con una costruzione dell'impugnazione quale estrinsecazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Ciò che in questa sede viene auspicato è che la Corte costituzionale riveda la propria giurisprudenza sul punto.

Le prerogative e le attribuzioni istituzionali del pubblico ministero sono definite e precisate negli artt. 73 e 74 O.G. e sono tenute presenti e più o meno espressamente richiamate dagli artt. 102, 107, 108 e 112 della Carta costituzionale in materia di giustizia.

È indubbio che quando l'art. 112 Cost. enuncia che il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale faccia diretto riferimento alle funzioni a tale organo attribuite dai richiamati artt. 73 e 74 O.G. Alla stregua di tali norme il pubblico ministero ha, tra gli altri doveri istituzionali, quelli di vegliare all'osservanza delle leggi, di assicurare la pronta e regolare amministrazione della giustizia, di promuovere la repressione dei reati. Proprio in considerazione di tali precipe funzioni l'art. 112 Cost. gli fa obbligo di esercitare l'azione penale in piena autonomia ed indipendenza da ogni altro potere (art. 104 Cost.). Nel definire tale obbligo costituzionale l'art. 74 O.G. recita che il pubblico ministero inizia ed esercita l'azione penale. È chiaro che tale norma opera una

evidente distinzione tra inizio ed esercizio dell'azione penale ed è altrettanto chiaro che il primo termine si riferisce al momento dell'avvio dell'azione penale mentre il secondo attiene più propriamente al suo sviluppo durante l'intero iter processuale.

Pertanto, poiché lo stesso art. 112 Cost., cui l'art. 74 O.G. è direttamente collegato, obbliga il pubblico ministero ad «esercitare» l'azione penale, è quantomeno opinabile che tale dovere costituzionale sia limitato soltanto alla fase dell'avvio del procedimento e non investa invece tutto il processo, connotando e qualificando l'attività del pubblico ministero sino all'accertamento definitivo della verità o comunque sino alla riparazione dell'ordine giuridico violato. Ciò è tanto vero che il codice di rito prevede vari momenti di controllo afferenti l'esercizio dell'azione penale: basti accennare alle richieste di archiviazione non accolte o all'imputazione coatta ovvero al decreto che dispone il giudizio emesso dal giudice dell'udienza preliminare pure a fronte di una richiesta di proscioglimento avanzata dallo stesso pubblico ministero.

Ne deriva che, sebbene tale potere-dovere debba essere esercitato nel rispetto delle regole dettate dalle leggi processuali, esso, appunto perché promana direttamente dalla Costituzione e costituisce un'estensione dell'obbligo di repressione dei reati e del dovere di vigilanza sulla pronta e regolare amministrazione della giustizia, intesa come valore costituzionalmente garantito, non può essere limitato e compresso secondo l'arbitrio del legislatore ordinario. Al riguardo non è fuor di luogo ricordare che la Corte costituzionale, nell'affermare la legittimità costituzionale dell'art. 443, terzo comma c.p.p., che preclude al pubblico ministero di appellare le sentenze di condanna pronunciate con il rito abbreviato, ha motivato il rigetto dell'eccezione di illegittimità di tale norma affermando che comunque «la sentenza di condanna costituisce la realizzazione della pretesa punitiva fatta valere nel processo attraverso l'azione penale» (Sent. C.c. n. 363/1991).

Ne deriva la logica conseguenza che se la «pretesa punitiva» è stata disattesa da una sentenza di proscioglimento, contrastano con i principi costituzionali le norme che impediscono al pubblico ministero di esercitare le sue funzioni di controllo anche con lo strumento dell'appello.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost., 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante nel presente processo e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, secondo comma c.p.p., come sostituito dalla legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui preclude al pubblico ministero la possibilità di appellare contro le sentenze di proscioglimento, in relazione agli artt. 3, 111 secondo comma e 112 della Costituzione.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

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

Messina, addì 10 ottobre 2006

*Il presidente:* MANGO

07C0448

## N. 210

*Ordinanza del 19 settembre 2006 emessa dal Giudice di pace di Dolo  
nel procedimento civile promosso da Mischiatti Antonio contro Prefetto di Venezia*

**Circolazione stradale - Violazione dei limiti di velocità - Accertamento dell'infrazione mediante strumenti elettronici (nella specie, «telelaser») - Disciplina dei mezzi tecnici atti all'accertamento e al rilevamento automatico delle violazioni alle norme di circolazione - Omessa previsione di verifiche periodiche di funzionalità - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza, del diritto di difesa e del principio di parità delle parti processuali.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 45.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

## IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa n. 169/2005 R.G. promossa con ricorso depositato il 15 marzo 2005, da Mischiatti Antonio, con l'avv. E. Beltrami ed il dott. A. Marangoni;

Contro Prefetto della Provincia di Venezia.

In punto: opposizione *ex art.* 22 legge n. 689/1981 a verbale di contestazione n. 700002132887 del 29 gennaio 2005 della Polizia stradale di Venezia.

*Conclusioni delle parti*

Ricorrente: annullare e/o dichiarare inefficace il verbale n. 70002132887 del 29 gennaio 2005 elevato dalla Polizia stradale di Venezia per i fatti meglio descritti in premessa;

Condannare la p.a. a rifondere le spese di causa.

In via subordinata: dichiararsi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 d.lgs. n. 285/1992 in relazione agli artt. 3, 24 e 111 Costituzione, nella parte in cui non prevede che le apparecchiature destinate all'accertamento delle violazioni dei limiti di velocità siano sottoposte a verifiche periodiche della funzionalità e per l'effetto sospendersi il presente giudizio e trasmettere gli atti alla Corte costituzionale ai sensi della legge 11 marzo 1953, n. 87.

In via ulteriormente subordinata, nella denegata ipotesi che le sopra esposte considerazioni non vengano accolte, si insiste per l'applicazione della sanzione pecuniaria in misura ridotta.

P.A.: voglia codesto giudice di pace: preliminarmente, dichiarare l'inammissibilità dell'opposizione in quanto ad essa non è stato allegato il provvedimento opposto e per tale ragione il ricorso deve essere dichiarato inammissibile; nel merito respingere l'opposizione, dichiarando per l'effetto legittimo il provvedimento impugnato; liquidare in via equitativa le spese vive sostenute dall'amministrazione resistente per il presente procedimento e che allo stato e indicativamente si quantificano nella misura di euro 100,00.

## FATTO E PROCESSO

Con il ricorso su indicato, il sig. Antonio Mischiatti ha proposto opposizione avverso il verbale in epigrafe, con il quale la Polizia stradale di Venezia aveva contestato al ricorrente la violazione dell'art. 142, commi 1 e 9 c.d.s., per aver circolato alla guida del veicolo tg CN509FX, lungo la s.s. 309, in località Giare di Mira, alla velocità (calcolata la tolleranza del 5%) di km/h 107, eccedendo di 47 km/h il limite massimo di velocità, stabilito in km/h 60, accertamento effettuato a mezzo di apparecchiature Telelaser Ultralite matricola UL007758 con fotocamera digitale Micro Cam matricola MV000145, regolarmente omologati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con prot. 534 dell'8 maggio 2003.

A sostegno dell'opposizione il ricorrente deduceva l'illegittimità dell'accertamento, in quanto non vi sarebbe prova della taratura periodica del telelaser, prescritta dalla norma internazionale UNI 30012 da parte di un centro SIT autorizzato, con la conseguente inattendibilità della misurazione.

In data 21 settembre 2005 la Polizia stradale di Venezia depositava le proprie controdeduzioni, unitamente a copia del verbale di accertamento e della fotografia attestante il rilevamento.

All'udienza di comparizione del 22 settembre 2005, veniva disposta la produzione in giudizio del decreto di omologazione degli strumenti (telelaser e fotocamera digitale) utilizzati nell'accertamento, decreti che venivano prodotti dalla Prefettura all'udienza del 22 dicembre 2005; alla medesima udienza il ricorrente depositava memoria con cui ribadiva le proprie posizioni in tema di taratura ed, in via subordinata, sollevava questione di illegittimità costituzionale dell'art. 45 d.lgs. n. 285/1992 in relazione agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che le apparecchiature destinate all'accertamento delle violazioni dei limiti di velocità siano sottoposte a verifiche periodiche della funzionalità.

All'udienza del 6 aprile 2005 la Prefettura di Venezia si costituiva formalmente in giudizio con comparsa, resistendo al ricorso, ed esibendo copia del manuale d'uso del telelaser Ultralite, che veniva depositata in cancelleria.

All'udienza del 26 maggio 2005, la causa veniva rinviata, per la discussione, all'udienza del 6 ottobre 2005, in cui veniva trattenuta in decisione, sulle conclusioni delle parti come sopra riprodotte, rinviando, per la lettura del dispositivo all'udienza del giorno 19 settembre 2006, udienza alla quale il giudice di pace ha emesso la seguente ordinanza sulla eccezione di illegittimità costituzionale, sollevata da parte ricorrente.

## D I R I T T O

Va, in primo luogo, respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla prefettura per l'affermato mancato deposito del verbale di contestazione opposto, in quanto lo stesso risulta depositato unitamente al ricorso, che ne fa menzione.

Parimenti infondata si presenta l'eccezione, formulata dal ricorrente, di illegittimità dell'accertamento per difetto di omologazione degli strumenti di rilevazione, in quanto la prefettura ha prodotto in giudizio copia dei relativi decreti.

L'eccezione di incostituzionalità, sollevata dal ricorrente si palesa, invece, ad avviso di questo giudice, non manifestamente infondata e rilevante.

Sulla rilevanza della questione si osserva che il presente giudizio non può essere deciso indipendentemente dalla risoluzione della questione di costituzionalità, in quanto questo giudice non ritiene necessaria per la legittimità dell'accertamento, in base alla normativa vigente, la taratura degli strumenti di rilevazione, negli accertamenti effettuati alla presenza del rilevatore.

Invero, le apparecchiature destinate a controllare la velocità non devono essere oggetto di verifica metrologica periodica presso i SIT previsti dalla legge n. 273/1991, che non ha attinenza con gli apparecchi di misura della velocità, per i quali una taratura in senso tecnico non è necessaria poiché tale normativa riguarda soltanto i controlli metrologici effettuati su apparecchi di misura di tempo, distanza e massa.

Dello stesso avviso, è il Ministero delle attività produttive che, rispondendo ad uno specifico quesito riguardante l'argomento, ha escluso che le apparecchiature destinate a controllare la velocità debbano essere oggetto di verifica metrologica periodica presso i SIT previsti dalla citata legge n. 273/1991; un obbligo generalizzato di verifica metrologica degli strumenti non può evincersi neanche da altre norme tecniche che, non solo non disciplinano la materia in modo specifico, ma non sono comunque vincolanti per l'ordinamento italiano per l'assenza di specifico recepimento o richiamo da parte di norme nazionali.

Poiché la vigente normativa non prevede la necessità della taratura degli strumenti di rilevazione della velocità, discende che dalla decisione della questione di costituzionalità eccepita dal ricorrente, dipende la legittimità o meno dell'accertamento e, quindi, l'applicabilità delle sanzioni pecuniaria ed accessoria alla violazione accertata.

La questione non è manifestamente infondata, in quanto, se si condivide la posizione del ministero e del giudice, e si ammette di conseguenza che i misuratori di velocità sono disciplinati esclusivamente dall'art. 45 d.lgs. n. 285/1992 e dagli artt. 192 e 345 del regolamento d.P.R. n. 495/1992, vi è motivo di ritenere l'illegittimità costituzionale della prima norma nella parte in cui non prevede che le apparecchiature destinate all'accertamento delle violazioni dei limiti di velocità siano sottoposte a verifiche periodiche della funzionalità, per violazione dell'art. 3 sotto il profilo della ragionevolezza, poiché disciplina in modo difforme, e senza giustificazione, una materia che è già compiutamente disciplinata dal d.m. n. 182/2000, in quanto tale ultimo decreto determina l'utilizzo degli strumenti di misura nelle transazioni commerciali prevedendone la necessaria taratura, e lo strumento di rilevazione della velocità altro non è che uno strumento di misura ( $\text{Velocità} = \text{spazio}/\text{tempo}$ ); si palesa non manifestamente infondata pure la illegittimità costituzionale della norma, nei limiti detti, per violazione dell'artt. 24 e 111

della Costituzione, in quanto colui che è assoggettato ad accertamento attraverso il telelaser si trova nell'impossibilità di esercitare il proprio diritto di difesa, poiché l'apparecchiatura, una volta omologata, anche a distanza di anni è soggetta ad una presunzione di buon funzionamento che non può essere in alcun modo verificata, data anche l'irripetibilità dell'accertamento e mancando uno strumento che a posteriori permetta di risalire alla sua corretta funzionalità.

Per i medesimi profili si palesa non manifestamente infondata la violazione del principio del giusto processo previsto dall'art. 111 c.p.c., in quanto, l'irripetibilità dell'accertamento e l'impossibilità, per l'interessato di verificare, *ex post*, il corretto funzionamento dell'apparecchio, comportano che venga lesa il principio ivi previsto di parità tra le parti processuali, godendo la p.a. di una presunzione di verità dell'accertamento, nonostante l'assenza dell'obbligo di un controllo periodico della funzionalità dell'apparecchio di rilevazione.

*P. Q. M.*

*La questione di costituzionalità posta dal ricorrente va pertanto accolta e, conseguentemente va sollevata la relativa questione di legittimità costituzionale nei seguenti termini.*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23 legge n. 87/1953.*

*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, accoglie l'istanza di parte ricorrente e, per l'effetto, solleva la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 45 d.lgs. n. 285 del 1992 per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che le apparecchiature destinate all'accertamento delle violazioni dei limiti di velocità siano sottoposte a verifiche periodiche della funzionalità (taratura).*

*Sospende, per l'effetto il presente giudizio e manda alla cancelleria per l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in Roma.*

*Ordina alla cancelleria che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento della Repubblica italiana.*

Dolo, addì 19 settembre 2006

*Il giudice di pace: LAVERDA*

**07C0449**

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

# ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
00041	<b>ALBANO LAZIALE (RM)</b>	LIBRERIA CARACUZZO	Corso Matteotti, 201	06	9320073	93260286
60121	<b>ANCONA</b>	LIBRERIA FOGOLA	Piazza Cavour, 4-5-6	071	2074606	2060205
83100	<b>AVELLINO</b>	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Matteotti, 30/32	0825	30597	248957
81031	<b>AVERSA (CE)</b>	LIBRERIA CLA.ROS	Via L. Da Vinci, 18	081	8902431	8902431
70124	<b>BARI</b>	CARTOLIBRERIA QUINTILIANO	Via Arcidiacono Giovanni, 9	080	5042665	5610818
70121	<b>BARI</b>	LIBRERIA EGAFNET.IT	Via Crisanzio, 16	080	5212142	5243613
13900	<b>BIELLA</b>	LIBRERIA GIOVANNACCI	Via Italia, 14	015	2522313	34983
40132	<b>BOLOGNA</b>	LIBRERIA GIURIDICA EDINFORM	Via Ercole Nani, 2/A	051	4218740	4210565
40124	<b>BOLOGNA</b>	LIBRERIA GIURIDICA - LE NOVITÀ DEL DIRITTO	Via delle Tovaglie, 35/A	051	3399048	3394340
21052	<b>BUSTO ARSIZIO (VA)</b>	CARTOLIBRERIA CENTRALE BORAGNO	Via Milano, 4	0331	626752	626752
91022	<b>CASTELVETRANO (TP)</b>	CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA	Via Q. Sella, 106/108	0924	45714	45714
95128	<b>CATANIA</b>	CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI	Via F. Riso, 56/60	095	430590	508529
88100	<b>CATANZARO</b>	LIBRERIA NISTICÒ	Via A. Daniele, 27	0961	725811	725811
66100	<b>CHIETI</b>	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Asinio Herio, 21	0871	330261	322070
22100	<b>COMO</b>	LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI - DECA	Via Mentana, 15	031	262324	262324
87100	<b>COSENZA</b>	LIBRERIA DOMUS	Via Monte Santo, 70/A	0984	23110	23110
50129	<b>FIRENZE</b>	LIBRERIA PIROLA già ETRURIA	Via Cavour 44-46/R	055	2396320	288909
71100	<b>FOGGIA</b>	LIBRERIA PATIERNO	Via Dante, 21	0881	722064	722064
03100	<b>FROSINONE</b>	L'EDICOLA	Via Tiburtina, 224	0775	270161	270161
16121	<b>GENOVA</b>	LIBRERIA GIURIDICA	Galleria E. Martino, 9	010	565178	5705693
95014	<b>GIARRE (CT)</b>	LIBRERIA LA SEÑORITA	Via Trieste angolo Corso Europa	095	7799877	7799877
73100	<b>LECCE</b>	LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO	Via Palmieri, 30	0832	241131	303057
74015	<b>MARTINA FRANCA (TA)</b>	TUTTOUFFICIO	Via C. Battisti, 14/20	080	4839784	4839785
98122	<b>MESSINA</b>	LIBRERIA PIROLA MESSINA	Corso Cavour, 55	090	710487	662174
20100	<b>MILANO</b>	LIBRERIA CONCESSIONARIA I.P.Z.S.	Galleria Vitt. Emanuele II, 11/15	02	865236	863684

**Segue: LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
80134	<b>NAPOLI</b>	LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO	Via Tommaso Caravita, 30	081	5800765	5521954
28100	<b>NOVARA</b>	EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA	Via Costa, 32/34	0321	626764	626764
90138	<b>PALERMO</b>	LA LIBRERIA DEL TRIBUNALE	P.za V.E. Orlando, 44/45	091	6118225	552172
90138	<b>PALERMO</b>	LIBRERIA S.F. FLACCOVIO	Piazza E. Orlando, 15/19	091	334323	6112750
90145	<b>PALERMO</b>	LA LIBRERIA COMMISSIONARIA	Via S. Gregorietti, 6	091	6859904	6859904
90133	<b>PALERMO</b>	LIBRERIA FORENSE	Via Maqueda, 185	091	6168475	6177342
43100	<b>PARMA</b>	LIBRERIA MAIOLI	Via Farini, 34/D	0521	286226	284922
06087	<b>PERUGIA</b>	CALZETTI & MARIUCCI	Via della Valtiera, 229	075	5997736	5990120
29100	<b>PIACENZA</b>	NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO	Via Quattro Novembre, 160	0523	452342	461203
59100	<b>PRATO</b>	LIBRERIA CARTOLERIA GORI	Via Ricasoli, 26	0574	22061	610353
00192	<b>ROMA</b>	LIBRERIA DE MIRANDA	Viale G. Cesare, 51/E/F/G	06	3213303	3216695
00195	<b>ROMA</b>	COMMISSIONARIA CIAMPI	Viale Carso, 55-57	06	37514396	37353442
00187	<b>ROMA</b>	LIBRERIA GODEL	Via Poli, 46	06	6798716	6790331
00187	<b>ROMA</b>	STAMPERIA REALE DI ROMA	Via Due Macelli, 12	06	6793268	69940034
63039	<b>SAN BENEDETTO D/T (AP)</b>	LIBRERIA LA BIBLIOFILA	Via Ugo Bassi, 38	0735	587513	576134
10122	<b>TORINO</b>	LIBRERIA GIURIDICA	Via S. Agostino, 8	011	4367076	4367076
21100	<b>VARESE</b>	LIBRERIA PIROLA	Via Albuzzini, 8	0332	231386	830762
36100	<b>VICENZA</b>	LIBRERIA GALLA 1880	Viale Roma, 14	0444	225225	225238

**MODALITÀ PER LA VENDITA**

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;
- presso le librerie concessionarie indicate (elenco consultabile sul sito [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it))

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE  
 Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici  
 Piazza Verdi 10, 00198 Roma  
 fax: 06-8508-4117  
 e-mail: editoriale@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando il codice fiscale per i privati. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.

Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

**Per informazioni, prenotazioni o reclami attinenti agli abbonamenti oppure alla vendita della Gazzetta Ufficiale bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione, presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA**

Gazzetta Ufficiale Abbonamenti  
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85082520

Vendite  
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85084117

Ufficio inserzioni  
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85082242

Numero verde  
 ☎ 800-864035

**CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2007 (salvo conguaglio) (\*)**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

	CANONE DI ABBONAMENTO
<b>Tipo A</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04) (di cui spese di spedizione € 128,52)	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo A1</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57) (di cui spese di spedizione € 66,28)	- annuale € <b>309,00</b> - semestrale € <b>167,00</b>
<b>Tipo B</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29) (di cui spese di spedizione € 9,64)	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27) (di cui spese di spedizione € 20,63)	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31) (di cui spese di spedizione € 7,65)	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02) (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93) (di cui spese di spedizione € 191,46)	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>
<b>Tipo F1</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45) (di cui spese di spedizione € 132,22)	- annuale € <b>682,00</b> - semestrale € <b>357,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla *Gazzetta Ufficiale* - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2007**.

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI**

(di cui spese di spedizione € 127,00) - annuale € **295,00**  
(di cui spese di spedizione € 73,00) - semestrale € **162,00**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 39,40) - annuale € **85,00**  
(di cui spese di spedizione € 20,60) - semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00

I.V.A. 20% inclusa

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo € **190,00**  
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**

Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

**N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.**

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

**ABBONAMENTI UFFICI STATALI**

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

\* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 7 0 4 1 1 \*

€ 11,00